

WOLFGANG SCHRÖDER, INGMAR PIROCH*

FINANZIERUNG DES UMWELTSCHUTZES IN DER EUROPÄISCHEN UNION AM BEISPIEL DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK

I. EINFÜHRUNG

Das Recht kennt zahlreiche Instrumente, Umweltschutz zu betreiben, zu verwirklichen und zu fördern. Dazu gehören neben der Verhaltenssteuerung durch Ver- und Gebote auch fiskalische Instrumente. Mit fiskalischen Instrumenten kann ein Anreiz für umweltschützende Maßnahmen geschaffen oder es können bestimmte Umweltnutzungen von der Zahlung eines Geldbetrages abhängig gemacht werden. Eine Möglichkeit, Umweltschutz fiskalisch zu betreiben, bietet die Agrarpolitik der Europäischen Union (EU).

Welchen Beitrag kann die Landwirtschaft für den Umweltschutz leisten? Oder anders gesagt: Ist es überhaupt notwendig, Landwirtschaft und Umweltschutz zu verbinden?

Die Landwirtschaft kann einen erheblichen Beitrag für einen effektiven Umweltschutz leisten; sie tut dies bereits. Gleichzeitig bereiten aber bestimmte landwirtschaftliche Nutzungsformen unserer Umwelt erhebliche Probleme. „Die Erfordernisse des Umweltschutzes“ sind gemäß dem in Art. 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV¹) allgemein formulierten Auftrag deshalb auch in die Landwirtschaftspolitik der EU (Art. 38ff. AEUV) einzubeziehen.

* Wolfgang Schröder ist Kanzler der Brandenburgischen Technischen Universität (BTU) Cottbus und Mitdirektor des dortigen Zentrums für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV). Das ZfRV kooperiert mit der Fakultät für Rechts- und Verwaltungswissenschaften sowie Ökonomie der Universität Wrocław. Im Dezember 2009 haben die Universität Wrocław und die BTU Cottbus eine gemeinsame Forschungseinrichtung gegründet: das Deutsch-Polnische Zentrum für Öffentliches Recht und Umweltschutz — GP PLEN (<http://www.gpplen.eu>), dessen Vorstandsmitglied Wolfgang Schröder ist. Ass. iur. Ingmar Piroch ist akademischer Mitarbeiter am ZfRV.

Der Beitrag ist entstanden aus Vorträgen, die Wolfgang Schröder am 20. Mai 2011 und 15. Januar 2012 an der Universität Wrocław gehalten hat.

¹ In der Fassung des Vertrags von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Dezember 2007,

II. EUROPÄISCHE AGRARPOLITIK

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU ist eine der Grundfesten der Union, die bereits in den Anfangsjahren der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) begründet wurde. Hintergrund war der Wunsch, durch eine dauerhafte Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktion die Abhängigkeit von den damals noch notwendigen Nahrungsimporten zu verringern. Mittlerweile wurde die Gemeinsame Agrarpolitik — und damit auch die verfolgten Ziele — mehrfach geändert.² Trotzdem oder deswegen beruht der europäische Einigungsprozess *auch* auf der Gemeinsamen Agrarpolitik. Der Anteil der Agrarausgaben am EU-Haushalt ist zwar rückläufig; er macht dennoch etwa 40% des Gesamthaushalts der EU aus, das waren ca. 59 Milliarden Euro im Jahr 2012.

III. LANDWIRTSCHAFT UND UMWELTSCHUTZ

Um den Zusammenhang zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz zu verstehen, lohnt ein Blick in die naturgeschichtliche Vergangenheit Europas.³ Vor einigen Jahrtausenden war Europa nach bisherigen Erkenntnissen zu einem großen Teil von einer Waldlandschaft geprägt. Eine Rekonstruktion der „Urlandschaft“ ist heute aber kaum möglich.⁴ Auch der als „Urwald“ bezeichnete Wald im Białowieża-Nationalpark (*Białowiecki Park Narodowy*) mit seinen ausladenden alten Baumbeständen ist Folge der Nutzung als Weidewald (Hudewald).⁵ Die Vegetation Europas ist von den Einflüssen der menschlichen Nutzung nicht mehr zu trennen. Insbesondere extensive Nutzungsformen der Land- und Forstwirtschaft haben eine deutlich struktur- und artenreiche Kulturlandschaft hervorgebracht.⁶ So sind zahlreiche der heimischen Tier- und Pflanzenarten auf eine spezifische land- bzw. forstwirtschaftliche Nutzung angewiesen. Auch die Vielgestaltigkeit unserer Kultursorten — wie Getreide, Obst und Gemüse — sowie unserer Haus- und Nutztiere geht auf anthropogene Einflussnahme zurück.

ABl.EU C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 1; konsolidierte Fassung, ABl.EU C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47.

² Vgl. dazu G. Thiele, in: C. Calliess, M. Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar*, 4. Aufl., München 2011, AEUV Art. 38 Rn. 3f.

³ Einen guten Überblick zur Naturgeschichte Europas gibt J. H. Reichholf, *Eine kurze Naturgeschichte des letzten Jahrtausends*, 2. Aufl., Frankfurt am Main 2008.

⁴ H. Ellenberg, C. Leuschner, *Vegetation Mitteleuropas mit den Alpen*, 6. Aufl., Stuttgart 2010, S. 28.

⁵ *Ibidem*, S. 23.

⁶ K. Dierßen, A. Huckauf, *Biodiversität — Karriere eines Begriffs*, „Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)“ 2008, Nr. 3, S. 4f.; H. Ellenberg, C. Leuschner, *op. cit.*, S. 28ff.

Im Zusammenhang mit dem durch Kulturlandschaften geprägten Naturzustand wird zunehmend auch von der Agro-Biodiversität gesprochen.⁷ Zur Agro-Biodiversität gehören alle durch den Menschen aktiv zur Schaffung seiner Lebensgrundlagen genutzten oder nutzbaren Teile der Natur sowie die damit verbundenen und vom menschlichen Handeln abhängigen, aber nicht aktiv genutzten Arten (Ackerbegleitfauna und -flora).⁸ Zahlreiche dieser Kultursorten sind aber inzwischen entweder potenzielle oder bereits reale Opfer des weltweiten Artenschwundes. Speziell in Deutschland hängen 70–80% der bedrohten Arten in ihrer Existenz von bestimmten Nutzungsformen des Menschen ab.⁹

Worin liegt der Rückgang der Agro-Biodiversität begründet? Zu nennen ist hier vor allem die Industrialisierung und Intensivierung der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten. Bestimmte Formen der Land- und Forstwirtschaft zählen mittlerweile zu den größten Verursachern des Artensterbens in Europa.¹⁰ Mit der intensiven Landwirtschaft der letzten Jahrzehnte ist unter anderem verbunden:

- der Umbruch von Heiden, Trockenrasen oder Ödland,
- die Trockenlegung von Mooren und Auen,
- die Vereinfachung der Fruchtfolge und insbesondere
- die Umnutzung von Grün- in Ackerland bzw. die Nutzungsaufgabe von bislang extensiv oder naturnah bewirtschafteten Flächen.¹¹

Die Agrarlandschaften sind oft stark ausgeräumt, Grenzbiotope — wie Hecken, Feldgehölze, Baumreihen oder Obstwiesen — wurden zur Flächenvergrößerung und zum besseren Technikeinsatz entfernt. Die zu ca. 53% für die Landwirtschaft genutzte Fläche der Bundesrepublik¹² ist mit einer geringen Zahl von Nutztieren und -pflanzen besetzt, und sie weist nur eine geringe Variabilität an Ökosystemen auf.¹³ Die Konzentration der Nutztier- und Pflanzenproduktion auf wenige leistungsstarke, aber damit anfällige, weil nicht mehr anpassungsfähige Arten, ist für sich genommen nicht nur eine Verarmung der Artenvielfalt, sie führt auch zur Abhängigkeit von speziellen natürlichen und klimatischen Bedingungen,

⁷ Vgl. D. Virchow, *Die Erhaltung der Agrobiodiversität*, „APuZ“ 2008, Nr. 3, S. 10ff.; K. Baumgarten, *Rechtliche Rahmenbedingungen einer naturverträglichen Landnutzung*, Hamburg 2008, S. 37ff.

⁸ K. Baumgarten, *op. cit.*, S. 39.

⁹ I. Härtel, *Biologische Vielfalt zwischen Nachhaltigkeit und Nutzung*, „Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)“ 2008, H. 5, 233f.

¹⁰ G. Kaule, *Arten- und Biotopschutz*, 2. Aufl., Stuttgart 1991, S. 19 f.; I. Härtel, *op. cit.*, S. 233f.

¹¹ G. Janssen, J. Albrecht, *Umweltschutz im Planungsrecht — Die Verankerung des Klimaschutzes und des Schutzes der biologischen Vielfalt im raumbezogenen Planungsrecht*, Forschungsbericht 363 01 176 im Auftrag des Umweltbundesamtes (Hrsg.), UBA Texte 10/08, Dessau-Roßlau 2008, S. 74; E. Rehlinger, *Biodiversitäts- und Klimaschutz in der Landwirtschaft: Reichen die gesetzlichen Rahmenbedingungen?*, „Natur und Recht (NuR)“ 2011, Nr. 4, S. 241.

¹² Bundesamt für Naturschutz (BfN), *Daten zur Natur 2008*, S. 55.

¹³ Siehe F. Niederstadt, *Ökosystemschutz durch Regelungen des öffentlichen Umweltrechts*, Berlin 1998, S. 50.

die zunehmend künstlich geschaffen werden müssen.¹⁴ Darüber hinaus sind Monokulturen, die sich über mehrere Hektar erstrecken, für zahlreiche Arten lebensfeindliche Gebiete,¹⁵ was zum Teil dazu führt, dass sie ihren Lebensraum in die Städte verlagern. Ein Fuchs in der Stadt ist nicht etwa besonders mutig, nein, er hat auf dem Land noch geringere Überlebenschancen als in der Stadt. Überspitzt können wir heute stellenweise von der „Landflucht der Tiere“ sprechen.

Der Einsatz von Großgeräten in der Landwirtschaft führt zu wenig differenzierten Böden. Der Unterboden wird verdichtet und die obere Bodenschicht homogenisiert. Der Boden kann seine Funktionen im Naturkreislauf nur eingeschränkt wahrnehmen, und es besteht Erosionsgefahr. Der zu hohe und von der Ackerwirtschaft getrennte Viehbesatz führt nicht nur zu einer Verarmung der Nutztiersorten sowie der Ackerbegleitfauna und -flora, sondern auch zu einem Nährstoffüberschuss durch das Ausbringen der Extremitäten, was sich nachteilig auf den Boden, die Humusschicht und den Wasserhaushalt auswirkt.¹⁶

Schließlich ist der Schadstoffeintrag als Belastung für die Umwelt zu erwähnen. Stoffeinträge der intensiven Landwirtschaft führen zu Veränderungen der natürlichen Mengenverhältnisse von Stickstoff, Schwefel und Phosphor. Die veränderten Mengen haben großen Einfluss auf den Stoffkreislauf in den Ökosystemen und damit auf die Lebensbedingungen der Arten.¹⁷ Unter Umständen kann dies zu einem kompletten Ökosystemwechsel führen.

Die bewusst negativ formulierten Umweltauswirkungen mancher landwirtschaftlichen Praxis dienen der Verdeutlichung des Zusammenhangs zwischen Landwirtschaft und Umweltschutz. Die Situation ist in den EU-Mitgliedstaaten sehr heterogen, die Intensivierung der Landwirtschaft mit ihren negativen Folgen für die Umwelt ist in Deutschland sicherlich weiter vorangeschritten als in Polen. Aber nur, wer den Abgrund kennt, weiß die richtigen Brücken zu bauen. Daher gilt es, die positiven Seiten der Landwirtschaft für unsere europäische Kulturlandschaft zu erkennen und (finanziell) zu fördern. Denn wie eingangs gesagt: Die Landwirtschaft ist auch Garant für die Schönheit und Reichhaltigkeit unserer Umwelt. Wie kann also diese positive Seite der Agrarwirtschaft adäquat finanziell unterstützt werden?

IV. EU-AGRARSTRUKTURPOLITIK UND UMWELTSCHUTZ

Das Agrarbeihilferecht der EU hat einen erheblichen Einfluss auf die konkrete Gestalt und die angewandten Methoden der Landwirtschaft und damit auch auf

¹⁴ L. Loft, *Erhalt und Finanzierung biologischer Vielfalt — Synergien zwischen internationalem Biodiversitäts- und Klimaschutzrecht*, Berlin, Heidelberg 2009, S. 9.

¹⁵ K. Dierßen, A. Huckauf, *op. cit.*, „APuZ“ 2008, Nr. 3, S. 3, 5.

¹⁶ H. Ellenberg, C. Leuschner, *op. cit.*, S. 47, 59ff.

¹⁷ Siehe die einzelnen Beispiele bei F. Niederstadt, *op. cit.*, S. 56ff.; vgl. auch H. Ellenberg, C. Leuschner, *op. cit.*, S. 59ff.

die Nutzungsformen der Flächen.¹⁸ Die Steuerung der Agrarwirtschaft muss mit anderen Nutzungsinteressen abgestimmt werden, wie etwa den Raumanforderungen von Siedlung, Wirtschaft, Infrastruktur sowie Freizeit und Erholung (vgl. etwa §§ 2, 7 ROG¹⁹). Die Lösung von derartigen Nutzungskonflikten ist ein anderes Thema, auf das hier nur aufmerksam gemacht werden soll.

Das Fördersystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU besteht aus zwei Säulen. Die erste Säule umfasst Direktzahlungen an die Landwirte in Form von Einkommensbeihilfen, um eine gemeinsame Marktordnung zu schaffen. In der aktuellen Förderperiode, die noch bis 2013 läuft, wurde erstmals die Zahlung von Beihilfen auch davon abhängig gemacht, dass die Empfänger der Direktzahlungen bestimmte Umweltstandards einhalten (so genannte cross-compliance Anforderungen). Die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik fördert spezielle überobligatorische Agrarumweltmaßnahmen. Die Mittel, die hier zur Verfügung stehen, machen etwa 23% des EU-Agrarhaushalts aus.

Als erstes Zwischenergebnis kann festgehalten werden: Die EU-Agrarförderung verfolgt neben Marktstabilisierungszielen auch Umweltschutzziele. Sie ist damit — neben dem LIFE-Programm (L' Instrument Financier pour l' Environnement) — das europäische Förderinstrument für Umweltschutz in der Fläche. Daneben gibt es unter anderem noch das Forschungsrahmenprogramm, das ebenfalls Gelder zur Verfügung stellt, die aber für die Forschung und nicht für eigentliche Umweltschutzmaßnahmen ausgegeben werden.

1. DIREKTZAHLUNGEN UND CROSS-COMPLIANCE ANFORDERUNGEN

Rechtsgrundlage der Direktzahlungen für die Förderperiode bis 2013 ist die Verordnung (EG) 73/2009.²⁰ Die Direktzahlungen an die Landwirte in Form von Einkommensbeihilfen werden seit dieser Förderperiode erstmals an die Einhaltung bestimmter Standards zum Umwelt- und Tierschutz geknüpft (cross-compliance oder „Überkreuzverpflichtungen“).²¹ Damit werden diese Beihilfen nicht mehr „voraussetzungslos“ gewährt und können bei Nichteinhaltung der Umweltschutzanforderungen auch zurückgefordert werden. Die Beihilfen erhalten so einen ordnungsrechtlichen Einschlag im Sinne der direkten Verhaltenssteuerung: Die

¹⁸ W. Köck, *Rechtlicher Handlungsrahmen und Instrumente für die Erhaltung der Biodiversität in Kulturlandschaften*, „NuR“ 2010, S. 530, 536.

¹⁹ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009, BGBl. I S. 2585.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003, ABl.EU L 30, vom 31. Januar 2009, S. 16.

²¹ E. Rehbinder, *op. cit.*, S. 241, 243.

Finanzhilfen gibt es nur, wenn bestimmte Ver- oder Gebote zum Umweltschutz eingehalten werden.²²

Die cross-compliance Anforderungen können in zwei Gruppen unterteilt werden. Zum einen handelt es sich um Anforderungen, die dem europäischen Naturschutz, also speziell der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie²³ und der Vogelschutz-Richtlinie²⁴, dienen (Art. 5 i.V.m. Anhang II der VO 73/2009/EG). Wichtiger ist aber die zweite Gruppe von cross-compliance Anforderungen. Hier wird die Vergabe der Direktzahlungen davon abhängig gemacht, ob die landwirtschaftlichen Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten werden (Art. 6 VO 73/2009/EG). Die inhaltliche Ausgestaltung dieser cross-compliance Anforderung obliegt den Mitgliedstaaten. Sie haben sich dabei an den in Anhang III der VO 73/2009/EG vorgegebenen Rahmen zu halten.

Mindestanforderungen an cross-compliance, die nach Anhang III festzulegen sind, beziehen sich unter anderem auf:

- die Vermeidung von Bodenerosionen,
- die Erhaltung von organischen Substanzen und den Schutz der Bodenstruktur,
- den Gewässerschutz,
- den Erhalt von Dauergrünland sowie
- auf Beseitigungsverbote von Landschaftselementen (Hecken, Teiche, Gräben, Bäume und Feldränder).

Geschützt werden damit abiotische Faktoren (Wasser und Boden) sowie die Agro-Biodiversität durch die Gewährleistung von Rückzugsräumen und Vernetzungselementen für ein Biotopverbundsystem.²⁵ In Deutschland erfolgt die inhaltliche Ausgestaltung der europäischen Vorgaben vor allem durch das Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz²⁶ und die Direktzahlungen-Verpflichtungsverordnung²⁷. So sieht etwa die Verordnung vor, dass zur Erosionsvermeidung Gebiete in bestimmte Erosionsgefährdungsklassen zu unterteilen sind. Je nach

²² E. Reh binder, *op. cit.*, S. 241, 243: „Quasi-Ordnungsrecht“.

²³ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG L 206, S. 7.

²⁴ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EG L 103, S. 1.

²⁵ Vgl. auch W. Köck, *op. cit.*, S. 530, 536.

²⁶ Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über Direktzahlungen und sonstige Stützungsregelungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 2010, BGBl. I S. 588, zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 104 des Gesetzes vom 22. Dezember 2011, BGBl. I S. 3044.

²⁷ Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand vom 4. November 2004, BGBl. I S. 2778, zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 15. Dezember 2011, eBAnz Nr. 144, S. 1.

Einstufung in eine solche Klasse ergeben sich unterschiedliche Maßnahmen der Bewirtschaftung.²⁸

Für Deutschland bedeuten diese cross-compliance Anforderungen einen nicht zu unterschätzenden Mehrwert im Hinblick auf die Steuerung der Landwirtschaft. Grundsätzlich unterliegt die landwirtschaftliche Bodennutzung in Deutschland keinem speziellen Bewilligungsregime. Ohne hier in Details gehen zu wollen, lässt sich allgemein sagen, dass viele der bestehenden rechtlichen Umweltschutzvorgaben für die Agrarwirtschaft lediglich Appell-Charakter haben. Nur der Landwirt, der sich nicht an die „Grundsätze der guten fachlichen Praxis“ hält, wird vom deutschen Rechtssystem erfasst (vgl. etwa § 17 BBodSchG²⁹, § 5 BNatSchG³⁰). Problematisch ist aber, dass diese Grundsätze sehr weit gefasst und unbestimmt sind. Die Anforderungen nach den „Grundsätzen der guten fachlichen Praxis“ sind bisher weder sanktionsbewährt noch ordnungsrechtlich durchsetzbar.³¹ Mit den cross-compliance Regelungen wird nun ein Teil der Anforderungen an eine „gute fachliche Praxis“ zur Voraussetzung für die Gewährung von Beihilfen gemacht und damit werden sie aus dem rechtlichen „Niemandland“ geholt. Als Bewilligungsvoraussetzung erhalten sie einen Befolgungszwang, sodass ein Mindestschutz der Umwelt in den Kulturlandschaften durch die maßgeblich auf europäische Beihilfen angewiesenen landwirtschaftlichen Betriebe gewährleistet werden kann.³² Indem die Beihilfen nicht gezahlt werden oder zurückgefordert werden können, wenn cross-compliance Anforderungen nicht eingehalten werden, wird ein „(negativer) finanzieller Anreiz“ zur Regelbefolgung gesetzt.³³ Eine andere Frage ist die tatsächliche Kontrolle der cross-compliance Anforderungen, an der es gegenwärtig in Deutschland noch mangelt.³⁴

2. AGRARUMWELTMASSNAHMEN

Setzen die cross-compliance Anforderungen einen „(negativen) finanziellen Anreiz“, indem Beihilfen nicht gezahlt oder zurückgefordert werden können, wenn

²⁸ S. Hafner, *Rechtliche Rahmenbedingungen für eine an den Klimawandel angepasste Landwirtschaft*, Umwelt- und Planungsrecht (UPR) 2010, S. 371, 376.

²⁹ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz — BBodSchG) vom 17. März 1998, BGBl. I S. 502, zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 30 des Gesetzes vom 24. Februar 2012, BGBl. I S. 212.

³⁰ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz — BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542, zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 6. Februar 2012, BGBl. I S. 148.

³¹ E. Reh binder, *op. cit.*, S. 241, 243.

³² W. Köck, *op. cit.*, S. 530, 536; E. Reh binder, *op. cit.*, S. 241, 243.

³³ E. Reh binder, *Naturschutzrechtliche Probleme der Cross Compliance in FFH-Gebieten*, ZUR „2008“, S. 178.

³⁴ Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), *Umweltgutachten 2008*, Bd. 2, 2008, Rn. 973.

die Umweltschutzanforderungen nicht eingehalten werden, so honorieren die Finanzmittel aus der zweiten Säule der europäischen Agrarstrukturpolitik freiwillige Umweltschutzmaßnahmen der Landwirte. Sie setzen einen positiven finanziellen Anreiz, geben eine Zuverdienstmöglichkeit für den Landwirt.³⁵ Grundgedanke der monetären Unterstützung von freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen ist das „Public-Good-Modell“: Wenn die naturverträgliche Landwirtschaft öffentliche Güter erzeugt bzw. fördert, dann ist die Honorierung dieser Leistung auch durch öffentliche Gelder gerechtfertigt.³⁶

Rechtsgrundlage für die direkte Förderung von Agrarumweltmaßnahmen in der Förderperiode 2007 bis 2013 ist die Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (sogenannte ELER-Verordnung).³⁷ Die Förderung des ländlichen Raums nach der ELER-Verordnung soll die Markt- und Einkommensstützungsmaßnahmen aus der ersten Säule der gemeinsamen Agrarpolitik ergänzen und zu einer nachhaltigen Entwicklung des ländlichen Raums in der EU beitragen.³⁸ Die nach der ELER-Verordnung geförderten Maßnahmen sind freiwillig. Die Landwirte sind nicht verpflichtet, an diesen Programmen teilzunehmen.

Die ELER-Förderung umfasst vier Schwerpunkte:

1. die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (Art. 20ff.),
2. die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Art. 36ff.),
3. die Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft (Art. 52ff.) sowie
4. die Unterstützung des sogenannten LEADER-Konzeptes³⁹ (Art. 61ff.).

Aus Sicht des Umweltschutzes ist der 2. Förderschwerpunkt von besonderer Bedeutung. Ziel der geförderten Agrarumweltmaßnahmen ist es, den Landwirten einen Anreiz zu bieten, Produktionsverfahren einzuführen oder beizubehalten, die mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, des Landschaftsbildes und des ländlichen Raums, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar sind.⁴⁰ Zur Verbesserung der Umwelt und der Landschaft können unter anderem Ausgleichszahlungen für Landwirte in naturbedingt benachteiligten Gebieten, zum Beispiel in Berggebieten, Zahlungen im Rahmen des Aufbaus des europäischen Naturschutzgebietnetzes Natura 2000, Zahlungen im Zusammen-

³⁵ W. Köck, *op. cit.*, S. 530, 537.

³⁶ SRU (Fn. 34), Rn. 1045.

³⁷ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl.EU L 277, vom 21. Oktober 2005, S. 1; geändert durch Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009, ABl.EU L 30 vom 31. Januar 2009, S. 100.

³⁸ G. Janssen, J. Albrecht, *op. cit.*, S. 21.

³⁹ LEADER steht für „Liaison entre actions de développement de l'économie rurale“ (Umsetzung lokaler Entwicklungsstrategien).

⁴⁰ Erwägungsgrund (35) der ELER-Verordnung.

hang mit der Umsetzung der Wasserrahmen-Richtlinie⁴¹ sowie Zahlungen für eine Vielzahl von Agrarumweltmaßnahmen (Art. 36 lit. a ELER-Verordnung) vorgenommen werden.⁴²

2008 haben die Landwirtschaftsminister der Mitgliedstaaten im EU-Agrarrat beschlossen, Mittel aus der ersten Säule der Direktzahlungen in den ELER-Haushalt umzuschichten.⁴³ Dabei werden alle Direktzahlungen, die 5.000 Euro übersteigen, um 5% gekürzt und für Agrarumweltmaßnahmen zur Verfügung gestellt. Bis 2012 wird die Kürzung auf 10% erweitert.

Diese zusätzlichen Mittel können die Mitgliedstaaten für Maßnahmen in den Bereichen Klimawandel, erneuerbare Energien, Wassermanagement, Erhaltung der Biodiversität und für flankierende Maßnahmen im Milchsektor verwenden. Zu diesen förderfähigen Maßnahmen gehören unter anderem solche zum Anlegen von Feld- und Uferrandstreifen, zur Biotoppflege, zur effizienten Nutzung von Wasser und Wasseraufbewahrung, zur verbesserten Bodenbewirtschaftungspraxis wie zum Beispiel Zwischenfruchtanbau, ökologischer/biologischer Landbau, Umstellung von Ackerland auf Dauergrünland und eine effiziente Verwendung von Stickstoffdünger (Art. 16a ELER-VO).⁴⁴

Die Umsetzung der ELER-Förderung erfolgt durch ein umfassendes Planungs- und Steuerungssystem. Zunächst erlässt der Rat strategische Leitlinien für die Entwicklung des ländlichen Raums. Diese Leitlinien sind dann von den Mitgliedstaaten zu konkretisieren. In Deutschland ist die Durchführung der ELER-Förderung in die nationale Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Art. 91a Abs. 1 GG⁴⁵) eingebunden. Damit besteht die Möglichkeit der Kofinanzierung entsprechender ELER-Maßnahmen durch nationale Fördertöpfe. Es wird im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zunächst ein Rahmenplan erarbeitet, der für das jeweilige Haushaltsjahr die durchzuführenden Maßnahmen und Zielvorstellungen enthält. Dieser Rahmenplan ist zugleich Förderrahmen für die Bundesländer. Diese entscheiden über den regionalen Förderbedarf aufgrund der von ihnen erstellten sogenannten integrierten ländlichen

⁴¹ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG L 327 vom 22. Dezember 2000, S. 1.

⁴² Vgl. im Einzelnen S. von Münchhausen et al., *Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Cross Compliance und Weiterentwicklung von Agrarumweltmaßnahmen*, im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz — BfN (Hrsg.), Bonn 2009, S. 101ff.; 176ff.; 236ff.; SRU (Fn. 34), Rn. 976 und 986ff.

⁴³ Vgl. Verordnung (EG) Nr. 74/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. EU L 30 vom 31. Januar 2009, S. 100.

⁴⁴ E. Rehbinder, *Biodiversitäts- und Klimaschutz...*, S. 241, 244.

⁴⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, BGBl. S. 1, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 21. Juli 2010, BGBl. I S. 944.

Entwicklungskonzepte, die auf § 1 Abs. 2 GAKG⁴⁶ beruhen.⁴⁷ Die Auszahlung der Fördergelder erfolgt aufgrund von entsprechenden Bewilligungsbescheiden, also dem klassischen verwaltungsrechtlichen Instrument des Verwaltungsaktes. Darüber hinaus besteht aber auch die Möglichkeit, dass Behörde und Landwirt einen Vertrag schließen, der die durchzuführenden Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen und die dafür zu zahlende Fördersumme enthält.⁴⁸

V. AUSBLICK — ZIELE FÜR DIE KÜNFTIGE FÖRDERPERIODE AUS SICHT DES UMWELTSCHUTZES

Im Jahr 2013 läuft die aktuelle Förder- und Direktzahlungsperiode aus. Es lohnt schon jetzt, sich Gedanken über die zukünftige Agrarpolitik zu machen, denn Handlungsbedarf besteht. Dieser wird vor allem dadurch deutlich, dass der Verlust der Biodiversität nicht gestoppt und schon gar nicht verringert werden konnte.⁴⁹

Die Kommission hat Anfang 2011 ihre Biodiversitätsstrategie für 2020 formuliert.⁵⁰ Einen wesentlichen Beitrag zum Schutz der biologischen Vielfalt soll nach den Vorstellungen der Kommission auch die gemeinsame Agrarpolitik leisten. Denn die Landwirtschaft ist — wie bereits angesprochen — Garant, aber auch größter Gefährder der biologischen Vielfalt. Da die bisherigen Instrumente der gemeinsamen Agrarpolitik nicht ausreichend waren, um den Umweltschutz adäquat in der Landwirtschaft zu verankern, besteht jedenfalls aus Sicht des Umweltschutzes Handlungsbedarf.

Bei der Ausgestaltung der künftigen Förderpolitik spielen vielfältige Interessen eine Rolle, die zu umfangreichen „Verteilungskämpfen“ auf europäischer Ebene führen (werden). Im Folgenden wird sich allein auf die Position des Umweltschutzes im Hinblick auf die Ausgestaltung der Förderpolitik beschränkt.⁵¹

⁴⁶ Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz — GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988, BGBl. I S. 1055, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010, BGBl. I S. 1934.

⁴⁷ G. Janssen, J. Albrecht, *op. cit.*, S. 19f.

⁴⁸ Vgl. dazu etwa I. Marschall, T. Lipp, J. Schumacher, *Die Biodiversitätskonvention und die Landschaft*, „NuR“ 2008, S. 327, 332 m.w.N.

⁴⁹ Auf der sechsten Vertragsstaatenkonferenz des Übereinkommens zur biologischen Vielfalt (CBD) wurde das Ziel formuliert, bis 2010 den Verlust der Biodiversität deutlich zu verringern. Noch weitgehender war der Anspruch der EU, die den Verlust bis 2010 stoppen wollte. Vgl. dazu U. Doyle, K. Vohland, K. Ott, *Biodiversitätspolitik in Deutschland — Defizite und Herausforderungen*, „Natur und Landschaft (NuL)“ 2010, 308 ff.

⁵⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 3. Mai 2011, Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, KOM(2011) 244 endg.

⁵¹ Vgl. dazu Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), *Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP)*, Stellungnahme Nr. 14, Berlin 2009; W. Haber, W. Bückmann, E. Endres,

Aus Sicht des Umweltschutzes sollten in der künftigen gemeinsamen Agrarpolitik die Gelder stärker zielorientiert eingesetzt werden, als dies bisher geschieht. Die Honorierung von über die Nahrungs- und Rohstoffherzeugung hinausgehenden Ökosystemdienstleistungen der Land- und Forstwirtschaft sollte zu einem Kernelement der künftigen Förderung werden. Dafür ist die Entwicklung eines Bewertungssystems erforderlich. Nur mit entsprechenden Bewertungsverfahren kann der Landwirt nachweisen, aber auch die jeweilige Behörde überprüfen, ob die Ökosystemdienstleistungen tatsächlich und in welchem Umfang erbracht wurden.

Die Inhalte der cross-compliance Anforderungen und die nach der ELER-Verordnung geförderten Agrarumweltmaßnahmen müssen klarer inhaltlich voneinander abgegrenzt werden. Die ELER-Förderung muss dem Landwirt einen echten Zuverdienst bieten und nicht nur seine zusätzlichen Aufwendungen für den Umweltschutz kompensieren.

Agrarumweltmaßnahmen müssen an die regionalen Gegebenheiten, das heißt an die natürlichen Standortbedingungen, aber auch an die ortsübliche landwirtschaftliche Bewirtschaftung angepasst werden. Die lokale Steuerung einer umweltschutzorientierten Agrarwirtschaft ist allein durch Finanzmittel nicht möglich. Die cross-compliance Anforderungen beinhalten nur einen Mindeststandard, der für alle landwirtschaftlichen Betriebe gilt, aber gerade keine lokale Steuerung ermöglicht. Dafür sind Agrarumweltmaßnahmen im Sinne der ELER-Verordnung besser geeignet. Die konzeptionelle Anpassung der einzelnen Maßnahmen an den jeweiligen Standort kann durch Planungsinstrumente erfolgen, sowohl hinsichtlich der Agrarumweltmaßnahmen, als auch im Hinblick auf die cross-compliance Anforderungen. Es bedarf daher einer Verknüpfung der fiskalischen Instrumente der EU mit dem jeweiligen nationalen Planungsrecht. Dies ist eine Herausforderung für alle Mitgliedstaaten, für Polen genauso wie für Deutschland.

MODERN AGRICULTURE CAN SIGNIFICANTLY CONTRIBUTE TO ENVIRONMENTAL PROTECTION

Summary

At the same time, certain agricultural usages may cause severe environmental harm. That is one reason why Article 11 TFEU claims that environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of all of the Union's policies and activities, e.g. in the common agriculture and fisheries policy (Articles 38 ff. TFEU).

Anpassung des Landmanagements in Europa an den Klimawandel, „NuR“ 2010, S. 377, 381f.; E. Rehbinder, *Biodiversitäts- und Klimaschutz...*, S. 241, 248ff.