

TEXTE 17/2004

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 201 94 108
UBA-FB 000585

Entwicklung eines Umweltcontrolling-/ Umweltoptimierungssystems in der Landwirtschaft

von

Prof. Dr. Gerhard Breitschuh
Dr. habil. Hans Eckert
DU.-Wiss. Harald Feige
DP Ulrich Gernand,
Prof. Dr. Dieter Sauerbeck

Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft Jena

KURZFASSUNG

Die Thüringer Landesanstalt für Landwirtschaft hat im Auftrag des Umweltbundesamtes auf der Basis der in Thüringen entwickelten "Kriterien umweltverträglicher Landbewirtschaftung" (KUL) Vorschläge für ein Umweltcontrolling- und Umweltoptimierungssystem entwickelt (nachfolgend „Betriebsprüfung“ genannt) und dessen Anwendbarkeit praktisch geprüft. Das Verfahren sollte möglichst einfach, flächendeckend einsetzbar, verwaltungstechnisch durchführbar und justiziabel sein, um den damit zu führenden Umweltverträglichkeitsnachweis amtlich kontrollfähig zu machen.

Die Aufgaben des zu entwickelnden Betriebsprüfungsverfahrens werden darin gesehen,

- a) ökologische Risiken der Betriebsführung zu erkennen und deren Ursachen zu benennen, um auf dieser Grundlage Verfahren und Maßnahmen umweltverträglich anpassen und optimieren zu können bzw. eine gezielte Beratung zu leisten (*Umweltoptimierung*),
- b) förder- und auflagenpolitische Maßnahmen hinsichtlich ihrer Lenkungswirkung zu kontrollieren (*Umweltkontrolle*) sowie über repräsentative Testbetriebsnetze eine administrative Nutzung (Umweltberichterstattung, Politikberatung) anzubieten und
- c) den Landwirt in den Stand zu setzen, die Umweltverträglichkeit seiner Betriebsführung mit Maß und Zahl unter Beweis zu stellen, sie argumentativ zu vertreten und zur Vorteilerlangung (Fördermittel, Marktzugang) einzusetzen.

Grundlage dafür ist das bereits bewährte KUL-Verfahren. Im Rahmen der USL-Organisation des VDLUFA hat sich dieses nach intensiver Fachdiskussion als wissenschaftlich konsensfähig und nach Erprobung an 200 verschiedenen Betrieben aus dem gesamten Bundesgebiet als praktikabel erwiesen. Es quantifiziert anhand von 17 Prüfkriterien alle wesentlichen Einwirkungen, die von der Landbewirtschaftung auf Boden, Wasser, Luft, Biodiversität und Landschaft ausgehen und bewertet diese anhand standortspezifischer Toleranzbereiche. Als umweltverträglich gilt demnach ein Betrieb, der die Einwirkungen für die o. g. Umweltschutzgüter nachweislich in tolerablen Grenzen hält. Damit steht ein überzeugender Gradmesser für Umweltverträglichkeit zur Verfügung, auf den sich alle Interessengruppen des Agrarraums verständigen können.

Aus diesem Beurteilungssystem sind sechs Prüfkriterien

- N-Flächensaldo,
- P-Saldo,
- NH₃-Emission,
- Pflanzenschutzintensität,

- Erosionsdisposition und
- Kulturpflanzendiversität

ausgewählt worden, die eine besonders hohe Umweltrelevanz mit wissenschaftlicher Akzeptanz und juristischer Beweisfestigkeit bei einfacher Handhabung verbinden. Diese sechs Kriterien stellen einen Kompromiss zwischen vereinfachter und kostengünstiger Durchführung und den Mindestanforderungen dar, die an eine Betriebsprüfung gestellt werden müssen, die den o. g. Aufgaben gerecht werden kann.

Für dieses vereinfachte, aber dadurch flächendeckend einsetzbare Verfahren waren

- die organisatorischen, finanziellen und administrativen Aufwendungen der praktischen Durchführung (Datenerhebung, Auswertung, Betriebsbewertung) abzuschätzen,
- die potenziell nachteiligen Auswirkungen auszuloten, die mit der Vereinfachung auf wenige Schlüsselkriterien verbunden sind und
- begleitende Maßnahmen zur Optimierung der Aussagefähigkeit vorzuschlagen.

Im Einzelnen wurden als Handlungsoptionen herausgestellt:

1. Die zweckmäßigste Organisationsform zur praktischen Durchführung einer solchen Betriebsprüfung sind regionale Beratungsstellen in Verbindung mit der USL-Organisation des VDLUFA. Ihnen obliegt die Kontrolle der Datenerfassung und -plausibilität, die Auswertung und Betriebsbewertung sowie die Ergebnisdokumentation und der Auswertebereich.
2. Diese Beratungsstellen müssten behördlich akkreditiert, überwacht und fachlich durch die zentrale USL-Projektstelle beim VDLUFA angeleitet werden. Damit wird eine objektive, bundesweit einheitliche und vergleichbare Durchführung als Voraussetzung für die erforderliche Justiziabilität gewährleistet, eine sachgerechte Beratung angeboten und zugleich der administrative Kontrollaufwand minimiert.
3. Die verwaltungstechnischen Kontrollen können sich im Wesentlichen auf die Überwachung der Beratungsstellen beschränken. Diese sind zur Wahrung ihrer Akkreditierung gehalten, eine objektive und nachprüfbare Betriebsprüfung zu sichern. Dazu gehört neben der Auswertung auch die Überwachung und Plausibilitätskontrolle der von den Betrieben gelieferten Daten.
4. Eine von den Betrieben selbst durchgeführte Datenerfassung und -auswertung ist grundsätzlich möglich, erwies sich aber in der praktischen Verfahrensprüfung als zu fehleranfällig. Für eine außerbetriebliche Verwendung der Ergebnisse (auflagen- und förderpoli-

tische Kontrollen, Dokumentation von Umweltverträglichkeit, Vorteilserlangung am Markt, administrative Verwendung etc.) ist diese Form ungeeignet. Sie würde einen unangemessen großen Kontrollaufwand erfordern und zu hohen Beanstandungsquoten führen.

5. Die Kosten der externen Auswertung (ohne Beratung) würden sich nach bisherigen Erkenntnissen in Abhängigkeit von Betriebsgröße und -form im bundesweiten Mittel auf ca. 350 EUR/Betrieb belaufen. Diese Kosten beinhalten die Kontrolle der Datenerhebung, die Plausibilitätsprüfung, die Datenauswertung und die Betriebsbewertung sowie die Erstellung des Auswertebereichs durch die Beratungsstellen (Schwachstellen- und Ursachenanalyse).
6. Für eine flächenrepräsentative Anwendung (Betriebsgruppe > 30 ha = 82 % der LF) und einem Auswerteturnus von drei Jahren müssten jährlich bundesweit ca. 45.000 Betriebe untersucht werden. Das würde jährlich eine Summe von knapp 16 Mill. EUR für die externen Beratungsstellen erfordern. Die Einbindung der Offizialberatung als kostengünstige Alternative ist möglich, wenn die bundesweit einheitliche Handhabung nach USL-Vorgaben gewährleistet bleibt. Die Kosten halbieren sich, wenn sich die Prüfung entsprechend den Vorstellungen der GAP auf die Betriebsgruppe > 50 ha beschränkt. Eine erhebliche Kostenminderung ist auch dadurch möglich, wenn die Offizialberatung die Funktion der externen Beratungsstellen übernimmt.
7. Für diese Summe stünde erstmals flächendeckend eine agrarökologische Erfolgskontrolle zur Verfügung, mit der die wichtigsten Umweltrisiken erkannt und ursachenbezogen über eine gezielte Beratung minimiert werden können. Auf diese Weise gelingt es, die Betriebsführung umweltverträglich anzupassen, die argumentative Situation der Landwirtschaft zu verbessern, wirksame Fördermaßnahmen zu initiieren und den Grad der Umweltverträglichkeit in der Landwirtschaft eindeutig nachzuweisen und zu dokumentieren.
8. Die vorgeschlagenen sechs Schlüsselkriterien erfassen die wesentlichsten und häufigsten Einwirkungen, die bewirtschaftungsbedingt zu Umweltbelastungen führen können. Zwangsläufig liefern sie aber nur ein unvollständiges Bild, weil einige Problembereiche (z. B. Humushaushalt, Bodenverdichtung, Landschaftsbild, Energieverbrauch, Treibhausgasemissionen) unberücksichtigt bleiben. Dieser Mangel könnte sich aber dann relativieren, wenn parallel zu einer flächendeckenden Betriebsprüfung begleitende Maßnahmen (s. Punkt 9) eingeleitet würden.
9. Die am besten geeignete Begleitmaßnahme wäre ein ökologisches Testbetriebsnetz mit

einer repräsentativen Anzahl von Betrieben. Diese würden mit allen 17 Prüfkriterien des KUL-Systems ausgewertet und kontinuierlich ein vollständiges Bild der ökologischen Situation in der Landwirtschaft liefern. Daran könnten die Lenkungswirkung der kriterienreduzierten Betriebsprüfung im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs kontrolliert und ggf. vernachlässigte Problembereiche erkannt werden. Erst dadurch erhält die Betriebsprüfung den Charakter eines dynamischen Instruments, das flexibel angepasst werden kann.

10. Landwirtschaftsbetrieben, die sich der bereits etablierten Umweltverträglichkeitsprüfung nach KUL unterziehen (u. a. künftig im Rahmen eines ökologischen Testnetzes) verleiht der VDLUFA das Zertifikat "Betrieb der umweltverträglichen Landbewirtschaftung", sofern die vom USL-Fachausschuss festgelegten Toleranzschwellen nicht überschritten werden. Solche Betriebe demonstrieren beispielhaft eine umweltverträgliche Landbewirtschaftung und realisieren damit zugleich die berechnigte Forderung, Umweltverträglichkeit im Interesse der Verbraucheraufklärung transparent und vermittelbar zu machen.
11. Neben der Nutzung als flächendeckendes Umweltcontrolling- und Umweltoptimierungssystem eignet sich die vereinfachte Betriebsprüfung auch als Basisstufe eines integrierten Sicherungssystems. Diese Basisstufe könnte in einem 2. Schritt auf den vollen Kriteriensatz des KUL-Systems ausgebaut und bei Bedarf in einer 3. Stufe durch bestehende Umwelt- und Qualitätsmanagementsysteme komplettiert und damit unnötige Mehrfachprüfungen vermieden werden.
12. Die vorgeschlagene Betriebsprüfung ist so angelegt, dass eine Erweiterung des Zielbereichs Umwelt um Kriterien der Lebensmittelsicherheit und des Tierschutzes möglich wäre, so dass dann das Gesamtspektrum der Handlungsfelder Umwelt, Tierschutz und Lebensmittelsicherheit abgedeckt werden könnte. Das würde der Lenkungsabsicht der kürzlich von der EU verabschiedeten GAP-Reform im Hinblick auf die dort vorgesehene Betriebsberatung entsprechen. Damit wäre erstmals eine zielorientierte Erfolgskontrolle möglich, die keine bestimmten Maßnahmen vorschreibt, sondern eine umweltverträgliche, sichere und tierschutzgerechte Landwirtschaft an deren Zielerfüllung bemisst.
13. Ein solches System würde es erlauben, innerhalb des Landwirtschaftsbetriebs bestehende Mängel (zu hohe Risiken) und deren Ursachen konkret anzusprechen, eine zielgerichtete Beratung durchzuführen und im Sinne der diesbezüglichen EU-Beschlüsse nachzuweisen, dass die innerbetrieblichen Stoffflüsse und Prozesse durch den Landwirt gezielt überwacht und gesteuert werden.