

Gemeinsame Agrarpolitik – und was ist mit dem Naturschutz?

2. März 2006

Die Reformprozesse der letzten Jahre

Innere und äußere Zwänge haben seit den 1990er Jahren zu mehreren Reformprozessen in der europäischen Agrarpolitik geführt. Dabei wurden Schritt für Schritt auch Belange des Natur- und Umweltschutzes integriert. Meilensteine waren unter anderem die Einführung der Agrarumweltprogramme 1992 sowie die Reformen im Jahre 2000 (Agenda 2000) und 2003 (Mid-Term Review). Im Zuge dieser Reformen wurde das Instrument der ländlichen Entwicklung etabliert und sukzessive erweitert, Modulation¹ und Cross-Compliance² zuerst als Möglichkeit, dann obligatorisch für alle EU-Mitgliedstaaten eingeführt und, als ein herausragender Schritt, die vormals an die Produktion gekoppelten Zahlungen von dieser entkoppelt. Soweit die Fakten. Doch wie haben sich all diese Reformprozesse nun tatsächlich auf den Umwelt- und Naturschutz ausgewirkt? Konnte eine umweltfreundlichere landwirtschaftliche Produktion erreicht werden? Haben die Instrumente geholfen, den Rückgang der Biodiversität zu verlangsamen oder gar zu stoppen? Diese Fragen sollen in dem nächsten Abschnitte eingehender beleuchtet werden.

Die „neuen“ Instrumente: Grünes Mäntelchen oder effiziente Mittel?

Das große Chaos – Entkoppelte, teilentkoppelte oder gekoppelte Zahlung

Seit 2005 erhalten Landwirte keine produktionsgebundenen Zahlungen mehr, sondern von der tatsächlichen Produktion unabhängige Betriebsprämien. Das heißt, es besteht kein Anreiz mehr, möglichst viel und intensiv zu produzieren, um möglichst hohe Zahlungen einzustreichen. Die Entkopplung hatte auch zum Ziel, bestehende Ungleichgewichte zwischen Ackerland und dem für den Naturschutz wertvollen Grünland zu vermindern. Beides hat der WWF als richtig begrüßt. Doch es gibt ein großes Aber: Entkopplung erzeugt nicht per se positive Umweltwirkungen. Statt „subventionsorientiert“ werden die Landwirte nun „marktorientiert“ produzieren. Umweltfreundlicher produzieren sie dadurch nicht. „Grüner“ werden die zukünftigen Zahlungen durch die Bindung an bestimmte Standards (Cross-Compliance).

Ein weiterer Kritikpunkt: Die Umsetzung der Entkopplung ist in den EU-Mitgliedstaaten im höchsten Maße unterschiedlich. Erstens gibt es unterschiedliche Entkopplungsmodelle, zweitens weiterhin gekoppelte Zahlungen für manche Produkte (unter anderem für Eiweißpflanzen oder Energiepflanzen) und drittens steht es den Mitgliedstaaten, die Entkopplung nur teilweise umzusetzen. So können z.B. beim Ackerbau 25 Prozent der Zahlungen an die Produktion gebunden bleiben, bei Tierprämien bis zu 50 Prozent (Schafe und Ziegen) und im Rindfleischsektor sogar zu einhundert Prozent.

¹ Kürzung der Direktzahlungen um einen bestimmten Prozentsatz, um diese als zusätzliche Mittel für die ländlichen Entwicklungsprogramme bereitzustellen.

² Cross-Compliance: Bindung aller Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Auflagen. Mit der Reform 2003 umfassten die Auflagen die Bereiche Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz.

Die meisten Mitgliedstaaten werden die Reform in möglichst kleinen Schritten umsetzen, so dass mögliche für den Naturschutz positive Effekte erst zu einem späteren Zeitpunkt auftreten werden. Insgesamt wird durch die „Entkopplung“ nur in wenigen Bereichen eine Extensivierung erwartet, in anderen Bereichen sogar eine Intensivierung. Dies ist gerade vor dem Hintergrund bedenklich, dass die Intensivierung der Landwirtschaft nach wie vor zu den Hauptverursachern für den Artenrückgang zählt. Die Entkopplung an sich ist somit als Instrument ungeeignet bzw. stellt keinen Anreiz dar, diesen Prozess umzukehren und eine umweltfreundlichere oder gar extensive Landwirtschaft zu fördern, da der Landwirt unabhängig davon, wie er produziert die Zahlungen erhält. Das unten aufgeführte Beispiel zur Baumwollproduktion zeigt besonders deutlich, dass entkoppelte Zahlungen, auch wenn sie an Cross-Compliance gekoppelt sind, nach wie vor signifikante negative Auswirkungen auf Natur- und Umwelt haben können.

Europäische Baumwollsubventionen

Die europäische Baumwollproduktion konzentriert sich auf Griechenland und Spanien. Etwa 80 000 Landwirte bauen auf etwa 440.000 Hektar Baumwolle an - und erhalten dafür üppige Subventionen - in 2005 rund 950 Mio. €. Die Zahlungen setzen sich aus 65% entkoppelten und 35% gekoppelten Direktzahlungen zusammen. Den spanischen Produzenten hat sich seit 2006 noch eine weitere Subventionsquelle aufgetan. Für 12.000 Hektar können sie für die Agrarumweltmaßnahme „Integrierter Baumwollanbau“ zusätzliche Flächenprämien von 350€ pro Hektar beantragen. Nach wie vor wird somit der extrem wasserintensive Anbau von Baumwolle in den von Dürre geplagten Regionen Südeuropas gefördert.

Cross-Compliance

Kritikpunkt ist hier, dass die Landwirte vorwiegend Gesetze einhalten müssen, die zum Teil seit Jahren in Kraft sind, wie z.B. die Grundwasserrichtlinie (seit 1980). Cross-Compliance dient damit mehr als Instrument, die zum Teil sehr ungenügende Umsetzung bestimmter EU-Richtlinien voranzubringen. Als Beispiel sei hier die Nitratrichtlinie erwähnt. Obwohl seit 1992 in Kraft, gibt es in der EU immer noch erhebliche Belastungen der Gewässer mit Nitraten. Hauptverursacher ist mit Abstand die Landwirtschaft. Flüsse, deren Einzugsgebiet zu mehr als 50% aus Ackerland besteht, zeigen eine dreimal höhere Nitratbelastung als solche mit weniger als 10% Ackerland. Auch das Grundwasser ist in vielen Regionen der EU immer noch hoch mit Nitraten und Pestiziden belastet. Allein in Großbritannien fallen jährliche Kosten von 30 Mio. € an, um das Trinkwasser aufzubereiten. Nach Schätzungen liegen die Kosten für die Trinkwasseraufbereitung um das Zehnfache höher als die Umstellung der landwirtschaftlichen Produktion mit einem verbesserten Düngemanagement.

Ein weiterer Anforderungskatalog von Cross-Compliance zielt auf die „Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“. Dieser gab den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, höhere Standards zu definieren. Hiervon haben jedoch nur wenige Mitgliedstaaten Gebrauch gemacht. Im Rahmen dieser Regelung hätten auch für den Naturschutz bzw. die Biodiversität bedeutsame Maßnahmen zur Mindestbesatzdichte für die Grünlandwirtbewirtschaftung eingeführt werden können. Keiner der 25 Mitgliedstaaten hat diese Chance genutzt.

Ländliche Entwicklung, Agrarumweltprogramme und der Finanzbeschluss von 2005

Im Jahre 2005 wurde der Europäische Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raumes verabschiedet. Positiv zu bewerten ist, dass zukünftig 25% der finanziellen Mittel für den Bereich „Umwelt und Landmanagement“ verwendet werden sollen. Dieser Bereich gilt gleichzeitig als das zentrale Finanzierungsinstrument für das Management der NATURA 2000 Gebiete und der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Aufgrund der jüngsten Beschlüsse zum Finanzhaushalt der EU sind jedoch gerade für die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung signifikante Kürzungen zu erwarten. In Deutschland variiert die Kürzung je nach Bundesland, am stärksten wird es Bayern und Rhein-Pfalz mit bis zu 35% treffen. Wie damit den gewachsenen Anforderungen gerecht werden soll, ist mehr als fraglich. Allein das Management der Natura 2000 Gebiete wird auf 6 Mrd. Euro jährlich geschätzt.

Neben der finanziellen Ausstattung ist auch die Wirksamkeit der Maßnahmen zu hinterfragen, gerade auf die für den Umwelt- und Naturschutz bedeutenden Agrarumweltprogramme fiel jüngst ein Schatten. Obwohl fast 25 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in der EU im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen bewirtschaftet werden, konnte der Abwärtstrend in der Artenvielfalt nach den Ergebnissen eines europäischen Forschungsprojektes (Universität Wageningen) auf diesen Flächen nicht gestoppt werden. Um die Effektivität zu steigern, sind klare und messbare Zielvorgaben sowie regionsspezifische Ausbildung und Beratung für Landwirte notwendig.

Strukturfonds als Alternative?

Häufig zu wenig beachtet, bieten die Strukturfonds vielfältige Möglichkeiten umweltfreundliche landwirtschaftliche Produktion zu fördern. Ein Handbuch von WWF und BfN zeigt eine breite Palette von Möglichkeiten auf, wie die Strukturfonds z.B. für das Management von Natura 2000 Projekten eingesetzt werden können.

Fazit

Die Belange des Natur- und Umweltschutzes sind mit den Reformen zwar verstärkt und in kohärenterer Form in die agrarpolitischen Instrumente eingebunden worden – sie sind jedoch bei weitem nicht ausreichend, um die landwirtschaftliche Produktion tatsächlich auf eine nachhaltige Grundlage und somit einen Betrag zum Schutz der Biodiversität zu tragen. Notwendig ist eine grundlegende Reform, die eine Neugestaltung der Subventionen an die Landwirtschaft beinhaltet; sie sollten auf die Förderung einer sozialen und umweltgerechten Landwirtschaft ausgerichtet sein. Spätestens der vorgesehenen Review der europäischen Agrarpolitik im Jahre 2008 wird eine umfassende Debatte über die spezifischen Förderziele der Subventionen mit sich bringen.

Tanja Dräger de Teran

Die Autorin ist Referentin für internationale Agrarpolitik beim WWF