



Kurzfassung:

Umweltwirkung der EU-Agrarreform und ihrer Umsetzung in Deutschland

Ziel der Studie

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit den Konsequenzen der EU-Agrarreform. Hierbei wird vor allem die Wirkung der von Bundestag und Bundesrat beschlossenen Umsetzung in Deutschland analysiert.

Umweltwirkung des Haushalts:

Die Umweltwirkung des EU-Agrarhaushaltes wurde bereits 2002 von Euronatur analysiert (RIBBE 2002). In der Mittelverteilung haben sich seither nur geringe Veränderungen ergeben.

Innerhalb des EU-Agrarhaushaltes machen nach wie vor die Marktordnungspolitiken der Bereiche „pflanzliche Erzeugnisse“ und „tierische Erzeugnisse“ mit 57 % und 26 % den größten Posten aus. Die sogenannte 2. Säule der Agrarpolitik, die „ländliche Entwicklung“, spielt mit 16 % nur eine nachgeordnete Rolle, auch wenn bis 2006 eine leichte Steigung dieses Bereiches zu verzeichnen ist. In Deutschland beträgt der Anteil für den Bereich „ländliche Entwicklung“ lediglich 13 %.

In Deutschland sind bei den „pflanzlichen Erzeugnissen“ die größten Ausgabenposten die Kosten für die Direktzahlungen der „Grandes-Cultures“ (39 %). Speziell der *Mais* wird mit 1,18 Mrd. € jährlich gefördert, die Förderung der intensiven Rinderhaltung (Sonderprämien männliche Rinder, Lagerhaltung, Erstattung) beläuft sich auf 0,46 Mrd. €. Beides zusammen (1,64 Mrd. €) begründet die ökonomische Vorzüglichkeit von intensiver Bullenmast, ein Tierhaltungsverfahren, das überwiegend auf Betonspalten stattfindet und für Überproduktion und schädlichen Emissionen (Klimagase, Nitrat) verantwortlich ist. Pro Erwerbstätiger werden in Deutschland 43 € für diese nicht tiergerechte Haltungsförm ausgegeben. Zum Vergleich: Für das „Bundesprogramm tiergerechte Haltungsverfahren“ sind 0,13 € je Erwerbstätiger veranschlagt, für das „Bundesprogramm Ökolandbau“ sind es 0,53 € je Erwerbstätiger.

Zuviel Produktion und zuwenig Umwelt und ländlicher Raum auch in Deutschland

Ein Blick auf die Zahlungen der EU-Agrarpolitik in Deutschland verdeutlicht das Missverhältnis zwischen klassischen Agrarsubventionen und ländlicher Entwicklung. Während pro Erwerbstätiger¹ in

¹ Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren in den Jahren 2002 bis 2004 etwa 38 Mio. Menschen in Deutschland beschäftigt. Diese Bezugsgröße wurde gewählt, da jeder Erwerbstätige in Deutschland zunächst potenziell Steuern zahlt – auch wenn Minijobs steuerfrei sind – und deutlich gemacht werden soll, wie viel jeder Steuerzahler in Deutschland für Agrarsubventionen ausgibt.

Deutschland 86,50 € allein für die Direktzahlungen und 134 € für die Produktionsförderung ausgegeben werden, betragen die Ausgaben für die ländliche Entwicklung in Deutschland nur 21 €/je Erwerbstätiger. Dieses Missverhältnis wird sich bis 2006 kaum ändern.

Ländliche Entwicklung ist jedoch nicht mit umweltfreundlicher Produktion gleich zu setzen. Im Rahmen der ländlichen Entwicklung werden auch Maßnahmen wie Flurneuordnung (umweltschädlich), Investitionsförderung (bestenfalls umweltneutral) oder Vorruhestand von Landwirten gefördert. Nur 2 Mrd. € bzw. 41 % der ländlichen Entwicklung wird auf EU-Ebene für Agrarumweltprogramme ausgegeben. In Deutschland werden 11 € je Erwerbstätiger für die Agrarumweltprogramme ausgegeben.

Die Bundesländer müssen ihren Gestaltungsspielraum stärker nutzen

Da die Agrarumweltprogramme in Deutschland der Gesetzkompetenz der Länder unterliegen, schwanken die Ausgaben zwischen den einzelnen Bundesländern. Bezieht man die Ausgaben für Agrarumweltprogramm auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche, so geben Baden-Württemberg, Sachsen, Bayern und Thüringen am meisten Geld aus; Schlusslichter sind Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Ausgaben je Erwerbstätiger für Agrarumweltprogramme. Auch hier sind Baden-Württemberg, Sachsen, Bayern und Thüringen mit Brandenburg Spitzenreiter. Die Ausgaben schwanken von 44 €/je Erwerbstätiger in Brandenburg und 2,50 €/Erwerbstätiger in Schleswig-Holstein – Bei dieser Größe muss jedoch die hohe Arbeitslosigkeit in den Ostländern berücksichtigt werden.

Die Zahlen zeigen die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder. In Zukunft wird eine sinnvolle Ausgestaltung der Agrarumweltförderung noch stärker als bisher von der Gestaltungs- und Gesetzgebungskompetenz der einzelnen Landesregierungen abhängen.

Umweltwirkung der Maßnahmen der GAP-Reform

Von den Maßnahmen der GAP-Reform sind vor allem die Entkopplung der Direktzahlungen, die Modulation und die Cross-Compliance für die Umwelt wirksam.

1. Entkopplung

Im Gesetzgebungsprozess haben sich Bund und Länder für ein Flächenprämie entschieden. Allerdings wird in einem Übergangszeitraum bis 2010 das Betriebsmodell wirksam, danach wird der Anteil der Betriebsprämie abgeschmolzen und durch die anteilige Flächenprämie ersetzt. Gleichwohl bleibt die Betriebsprämie weitere 9 Jahre bis 2013 wirksam. Dies ist bei der Analyse zu berücksichtigen. Folgende Tendenzen werden prognostiziert:

- **Die Entkopplung mindert die Produktionsanreize:** Die Prämien werden nicht mehr für Art und Menge eines Produkts gezahlt, so dass der Anreiz zur Intensitätssteigerung von Seiten der Förderungspolitik wegfällt. Auch in der Rinderhaltung zählt nicht mehr die Anzahl der Tiere. Klimaschädliche Emissionen können sich verringern (GANZERT et. al. 2003).
- **Verengung der Fruchtfolge:** Durch eine stärkere Marktorientierung könnte es zu einer Verengung von Fruchtfolgen kommen.
- **Potentiell weniger Erosion:** durch den geringeren Prämienanreiz für Maisanbau wird die Erosion abnehmen (GANZERT et. al. 2003). Diese positive Wirkung wird durch eine steigende ökonomisch Vorzüglichkeit von Hackfruchtanbau, so auch Mais, tendenziell nivelliert.

- **Extensives Grünland wird aufgegeben:** Durch die dynamische Wirkung des Prämienhandels auch auf dem Pachtmarkt wandern Prämienrechte aus Grenzertrags- in Gunstregionen. Durch das Betriebsmodell gibt es eine größere Anzahl von Flächen ohne Prämienrechte, die sich tendenziell auf Betriebe in extensiven Lagen konzentrieren werden, da diese Betriebe bei der Pacht und beim Prämienhandel weniger bieten können. Beides führt dazu, dass Grünland in extensiven Lagen stillgelegt oder aufgegeben wird (OSTERBURG et. al. 2003). Beides hätte durch ein früheres Einführen der Flächenprämie verhindert werden können.
- **Ackerbau auf Grenzertragsstandorten:** Ähnliches gilt für Ackerland auf Grenzertragsstandorten. Gerade in Brandenburg dürfte die Aufgabe von extensiven Ackerbau-Standorten noch durch die Aufgabe der Roggen-Intervention verstärkt werden. Gerade Ackerwildkraut-Gesellschaften auf extensiven Ackerbauflächen sind durch die Intensivierung der Agrarproduktion tendenziell gefährdet (HOFFMEISTER und GARVE 1998). Daher muss auch hier nachgebessert werden.
- **Durch die Entkopplung wird eine Segregation zwischen Naturschutz- und Produktionsflächen gefördert.**

Insgesamt kann festgestellt werden, dass durch die Entkopplung **neutrale bis positive** Wirkungen im Bereich der **abiotischen Ressourcen** und **negative bis stark negative** Wirkungen bei den **biotischen und landeskulturellen Ressourcen** entstehen. Dies erscheint auch insofern problematisch, da Agrarumweltprogramme ebenfalls bei biotischen und landeskulturellen Ressourcen Schwächen aufweisen (OPPERMANN 2002). Die dargestellten negativen Folgen des Prämienhandels könnten durch eine Begrenzung des Prämienhandels auf Landkreisebene abgemildert werden.

2. Cross-Compliance:

Im Vorschlag der Bundesregierung wurde eine Variante mit eher niedrigen Standards der landwirtschaftlichen Produktion gewählt. Da es (aufgrund des Betriebsmodells) eine große Zahl an Flächen ohne Prämienrecht gibt, besteht die Gefahr, dass die Cross-Compliance-Regeln auf diesen Flächen nicht greifen. Dies ist ein grundsätzlicher Schwachpunkt des Konzeptes der Cross-Compliance. Durch jährliches Mähen und Abfahren des Grünschnitts von Acker- und Grünlandflächen könnten sowohl die Artenvielfalt als auch die hohen Stickstoff (N)-Saldo-Überschüsse reduziert werden.

Durch die niedrigen Standards werden extensive und umweltfreundliche Produktionsverfahren wie z.B. der ökologische Landbau benachteiligt. Der Verzicht auf eine 5%-Klausel für Landschaftselemente steht im Widerspruch zum novellierten Bundesnaturschutzgesetz.

3. Modulation:

Durch die Modulation werden flächenstarke Betriebe mit den Schwerpunkten Marktfruchtbau, Bullenmast und Mutterkuhhaltung benachteiligt. Für die ersten beiden Produktionsschwerpunkte bedeutet die Modulation tendenziell eine Verringerung von Produktionsverfahren mit hohen Emissionen (GANZERT et. al 2003: 59). Durch eine Kürzung bei Betrieben mit Mutterkuhhaltung wird dagegen eine Beweidung von extensivem Grünland gefährdet. Daher sollte nach GANZERT et. al (2004) im Rahmen des „national Envelopes“ über eine Beweidungsprämie nachgedacht werden.

Wenn Beispielsweise im Tierbereich 10 % auf das Grünland umgelegt würden, könnte eine Beweidungsprämie von 31 € je Hektar Dauergrünland gezahlt werden. Je Erwerbstätiger würde dies einer Umwidmung der Zahlungen von 4,10 € zugunsten tiergerechter Haltung und Landschaftspflege bedeuten.

4. Absenkung des Milchpreises, Teilkompensierung durch eine Milchprämie

Für die Wirkung der GAP-Reform ist aus Sicht des Naturschutzes wichtig, wie sich der späte Beginn der Flächenprämie (Beginn 2010, vollständige Einführung 2013) auf die Grünlandbetriebe auswirkt. Auf vielen Standorten gibt es wegen der Bodenverhältnisse keine Alternativen zur Grünlandwirtschaft. Eine Modellrechnung (siehe Anhang 2) zeigt die Probleme, die von der Absenkung des Milchpreises für reine Grünlandbetriebe ausgeht: Durch das Betriebsmodell und die Absenkung des Milchpreises machen Milchbetriebe hohe Verluste, die nur zu rund 60 Prozent kompensiert werden. Auch eine Grünlandprämie von 150 € reicht nicht zur Kompensierung der Verluste aus, hätte aber eine Verbesserung der Situation für diese Betriebe bedeutet. Erst die vollständige Einführung einer Flächenprämie kann diese Verluste kompensieren. Das Verschieben des Abschmelzungsprozesses von 2007 (Entwurf BMVEL) auf 2010 (Bund-Länder-Kompromiss) bedeutet für Betriebe mit Schwerpunkt in der Milchproduktion drei zusätzliche Jahre Verluste. Die Bewirtschaftung von Grünland wird durch die Absenkung des Milchpreises und die späte Einführung der Flächenprämie gefährdet. Unter dem Aspekt der Absenkung des Milchpreises erscheint eine Beweidungsprämie sinnvoll, um Verluste zu mindern.

Konsequenzen der GAP-Reform für Agrarumweltprogramme

Durch die negativen Folgen der Umsetzung der Agrarreform in Grenzertragsregionen kommt den Agrarumweltprogrammen in diesen Gebieten eine stärkere Bedeutung zu. Aufgrund der vielen prämienfreien Flächen in Grenzertragsregionen besteht die Gefahr, dass Agrarumweltprogramme hier die Funktion einer Grünland-Grundförderung übernehmen müssen, was einen wesentlich höheren finanziellen Aufwand bedeuten würde.

Die geringe Umwidmung von Geldern von der ersten in die zweite Säule „Entwicklung ländlicher Räume“ der EU-Agrarpolitik wird vom RAT DER SACHVERSTÄNDIGEN (2004) mit Recht als *enttäuschend* bezeichnet. Hieraus ergeben sich nur begrenzt neue Perspektiven für Agrarumweltprogramme, die Teil der zweiten Säule sind.

Ein weiteres Problem ist die lange Phase der Gültigkeit des Betriebsmodells bis 2013: In Regionen mit viel extensivem Grünland gibt es große Unterschiede bei der Prämienhöhe zwischen den einzelnen Flächen. Die Berechnung der Prämienhöhe wird damit zum Problem, da die *Anreizkomponente* bei Agrarumweltprogrammen nach EU-Recht nur 20 % betragen darf. Prämien für Umweltleistungen müssten hier von den Behörden individuell kalkuliert werden (dazu OSTERBURG et. al. 2003). Gerade in finanzschwachen Ländern dürfte der höhere Verwaltungsaufwand bei der Neukonzeption von Agrarumweltprogrammen ein Problem darstellen. Eine frühe einheitliche Flächenprämie auch für Grünland hätte hier eine Vereinfachung und einen Umweltvorteil dargestellt.

In Zukunft müssen die Bundesländer ihren Gestaltungsspielraum und ihre Verantwortung für eine umweltgerechte Agrarproduktion gerade in ertragsschwachen Regionen wahrnehmen, da sonst die Agrarreform stark negative Folgen für die Umwelt hätte.

Literatur:

GANZERT, C., C. HEBAUER, A. HEIßENHUBER, M. HOFSTETTER und J. KANTELHARDT (2003): *Reform der gemeinsame Agrarpolitik – Analyse und Konsequenzen aus Naturschutzsicht*, Bonn, Bundesamt für Naturschutz

HÄRING, A.M., S. DABBERT, J. AURBACHER, B. BICHLER, C. EICHERT, D. GAMBELLI, N. LAMPKIN, F. OFFERMANN, S. OLMOS, J. TUSON, und R. ZANOLI (2004): *Organic Farming and Measures of*

European agricultural policy, Stuttgart, Universität Stuttgart Hohenheim, zitiert als [Häring et. al. 2004]

HOFFMEISTER, H. und E. GARVE (1998): *Lebensraum Acker* (2 A.), Berlin, Parey-Verlag

OPPERMANN, R. (2002): *Naturschutz, Landwirtschaft und Agrarumweltprogramme*. Euronatur e.V., <http://www.euronatur.org/> am 6.6.2004

OSTERBURG, B., R. PLANKL, U. BERNHARDS, C. KLOCKENBRING, K. RUDOW, H. BECKER, H. GÖMANN, P. KREINS, und S. STEGMANN (2003): *Auswirkungen der Luxemburger Beschlüssen auf ländliche Räume Agrarumweltprogramme und Ausgleichszulage*, Braunschweig, FAL-Arbeitsbericht 9/2003, unter <http://www.bal-fal.de/>

RAT DER SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (2004): *Nationale Umsetzung der Reform der europäischen Agrarpolitik*, Kommentar zur Umweltpolitik Nr. 3, März 2004, unter <http://www.umweltrat.de/> am 27.6.2004, zitiert als [RSU 2004]

RIBBE, L. (2002): *Anmerkungen über die Umweltverträglichkeit des EU-Agrarhaushaltes – Projektstudie* von Euronatur e.V., Straßburg

Berlin/Göttingen, Juli 2004

Autor

MSc. Sebastian Lakner

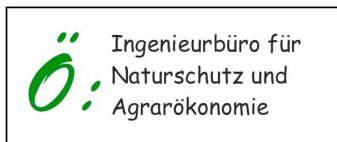
Ingenieurbüro für Naturschutz und Agrarökonomie

Rosdorfer Weg 19, 37073 Göttingen

Tel: 0551/7707642

Mail: s.lakner@12move.de

Web: <http://www.sebastian-lakner.de/>



Im Auftrag des

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)

Referat für Landnutzung

Reinhild Benning

Am Köllnischen Park 1

D - 10179 Berlin

Tel: 030/27586-481, Fax: -440

Mail: reinhild.benning@bund.net

Web: <http://www.bund.net>

