



WWF® *for a living planet*®

Öffentliche Gelder für öffentliche Güter? Was bedeutet dies für die Landwirtschaft?

**Tanja Dräger de Teran
Umweltstiftung WWF
20. März 2007**

In dem Hintergrundpapier *„Naturbilder der Gesellschaft — Folgen für Landwirtschaft und Naturschutz?“* von Sabine Weiland werden verschiedene Naturbilder vorgestellt, die in der Gesellschaft existieren. Aus diesen werden wiederum unterschiedliche Handlungsstrategien abgeleitet. Die Naturbilder sind: „Natur als Ressource“, „Natur als Idylle“ und „Natur als Wildnis“. Als Handlungsstrategien werden die Strategie der *„Integration“* und der *„Separierung“* diskutiert. Der Schwerpunkt des Kommentars richtet sich auf die Integration von Umwelt – und Naturschutzbelangen auf einer breiten Fläche und nicht auf die Trennung der *„Natur als Wildnis“* von intensiv genutzten Gebieten; gesteuert/gestaltet durch die Strategie der *„Separierung“*. „Natur als Ressource“ und „Natur als Idylle/Heimat“ sind öffentliche Güter. In diesem Sinne wird auf die Frage des Hintergrundpapiers eingegangen, ob und in wie weit die Landwirtschaft und die Agrarpolitik die Vielfalt der Natur als Gestaltungsaufgabe anerkennen.

Unterstützung für die Landwirtschaft - Wofür?

In wie weit trägt die Europäische Agrarpolitik den öffentlichen Gütern Luft, Wasser und Kulturlandschaft und damit der „Natur als Ressource“ und der „Natur als Idylle“ Rechnung? Inwieweit haben öffentliche Güter in den Zielsetzungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Eingang gefunden und wie spiegelt sich dies in dem EU Agrarbudget wider?

Die GAP ist eine der ältesten Gemeinschaftspolitiken der Europäischen Union. Zu Beginn waren ihre Ziele u.a. darauf ausgerichtet, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern und die Märkte zu stabilisieren. Angestoßen durch interne und externe Zwänge, darunter die WTO-Verhandlungen und die zunehmenden negativen Auswirkungen der GAP, gab es seit den 80er Jahren mehrere Reformprozesse. Mittlerweile haben sich die Ziele der GAP verändert. Nachhaltigkeitsaspekte gewinnen an Bedeutung. So heißt es *„Zu den Zielen der GAP gehört es, die Landwirtschaft dabei zu unterstützen, ihre multifunktionale Rolle innerhalb der Gesellschaft zu erfüllen: das heißt, sichere und gesunde Lebensmittel zu produzieren, zur nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Gebiete beizutragen und den Zustand der landwirtschaftlich genutzten Umwelt und ihren Artenreichtum zu schützen und zu verbessern“*. Noch weitreichender hat es die EU-Kommissarin für Landwirtschaft Mariann Fischer Boel ausgedrückt: *„Landwirte erhalten Geld von der öffentlichen Hand, um öffentliche Güter zu produzieren, wie z.B. eine gepflegte Landschaft, die hohen Umweltnormen entspricht.“*

Öffentliche Güter sowie die Multifunktionalität der ländlichen Räume werden vorrangig über die Mittel der so genannten zweiten Säule, die Entwicklung des ländlichen Raumes, gefördert. Diese nimmt jedoch nach wie vor nur einen sehr geringen Anteil in dem EU-Agrarhaushalt ein. Statt die



Mittel zu erhöhen, wurden diese mit dem Beschluss des Europäischen Rates im Dezember 2005 deutlich gekürzt. Dagegen blieb die finanzielle Ausstattung der Ersten Säule (Marktordnungsmaßnahmen) weitgehend auf gleichem Niveau.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass nur ein minimaler Teil der gesamten Agrarstützung darauf ausgerichtet ist, gesellschaftliche Leistungen, und dazu gehören auch Umweltleistungen, zu honorieren. Laut OECD kostet die Unterstützung für die Landwirtschaft eine vierköpfige Familie 950 Euro pro Jahr (jeweils ca. zur Hälfte verursacht durch Steuern und über höhere Preise für Lebensmittel). Nur 20 Euro fließen davon in Agrarumweltprogramme, die explizit darauf ausgerichtet sind, eine umweltfreundliche Produktion zu fördern.

Trotz weit reichender Reformen sind die kritischen Stimmen über die GAP nicht verstummt. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die Frage nach der Effizienz der eingesetzten Instrumente, um bestimmte politische Zielsetzungen zu erreichen, sowie die Frage, für welchen Zweck die Gelder eingesetzt werden und wer davon am meisten profitiert. Mariann Fischer-Boel will den „Gesundheitsscheck“ der GAP 2008 unter anderem dazu nutzen, um zu überprüfen, ob die 2003 eingeführten entkoppelten Zahlungen ein effektives und effizientes Instrument sind, um Landwirte für die Bereitstellung von Öffentlichen Gütern zu entlohnen.

Im Folgenden soll anhand von ausgewählten Beispielen dargestellt werden, inwieweit die heute existierende Agrarpolitik tatsächlich das Ziel verfolgt, öffentliche Gelder für öffentliche Güter bereitzustellen.

Natur als Ressource - Öffentliches Gut „Wasser“

Verursacher Landwirtschaft

Nährstoffeinträge in die Gewässer stellen nach wie vor eine der Hauptbelastungen der Gewässer in Deutschland dar. Dies wird eindrucksvoll durch die Bestandsaufnahme im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)¹ belegt.

Danach erreichen ca. 60% der Fließgewässer und ca. 90% der Küstengewässer nicht ohne weitere Maßnahmen den bis 2015 geforderten guten ökologischen und chemischen Zustand. Über 50% des Grundwassers erreicht nicht den geforderten guten chemischen Zustand. Bedeutendster Verursacher ist dabei die Landwirtschaft.

Der Anteil der diffusen Einträge durch die Landwirtschaft lag für Stickstoff – bezogen auf den Gesamteintrag – in den Jahren 1998 bis 2000 in Deutschland bei rund 80 %, für Phosphor bei rund 70 %. Festzustellen ist, dass seit 1990 der Stickstoff-Überschuss auf nahezu unverändert hohem Niveau geblieben (jährlich etwa 110 kg/ha) ist; Insgesamt sind die Nitratüberschüsse nur um 0,5% zurückgegangen. Ungefähr 30 % der Menge, die als Stickstoffdünger auf die Ackerflächen aufgebracht wird, gelangt als diffuse Belastung in die Gewässer.

¹ Die Richtlinie fordert, die Auswirkungen menschlicher Aktivitäten auf den Zustand der Oberflächengewässer und des Grundwassers zu überprüfen. Am Ende der Untersuchungen und Beurteilungen aller einschlägigen Daten steht die Einschätzung, ob ein Gewässer die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie ohne weitere Maßnahmen erreicht oder nicht.



In Großbritannien fallen jährliche Kosten von 30 Mio. € an, um Nitrate aus dem Trinkwasser zu entfernen. Kosteneinschätzungen für Deutschland liegen nicht vor. Nach den Angaben der Europäischen Umweltagentur liegen die Kosten für die Trinkwasseraufbereitung um das Zehnfache höher als die Umstellung der landwirtschaftlichen Produktion auf eine extensivere Produktion bzw. einem verbesserten Düngemanagement.

Politische Instrumente - Quo Vadis?

Die Frage der Kosten für die Entfernung von Nitrat aus dem Trinkwasser wird in Zukunft aus zwei Gründen an Bedeutung gewinnen: Zunächst kommen im Zuge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gewaltige Kosten auf die Landwirtschaft zu, um die Umweltziele der WRRL einzuhalten. Artikel 9 der WRRL verlangt, dass die Landwirtschaft als Wassernutzung adäquat zur Deckung der finanziellen und der Umwelt- und Ressourcenkosten von Wasserdienstleistungen beiträgt. Darüber hinaus sollen Wasserpreise bis zum Jahre 2010 so gestaltet werden, dass sie dem Verursacherprinzip Rechnung tragen und angemessene Anreize für eine effiziente Ressourcennutzung setzen. Dies schließt eine direkte Subventionierung der landwirtschaftlichen Wassernutzung oder eine Quersubventionierung durch andere Wassernutzungen aus.

Eine weitere Umverlagerung der Kosten könnte sich aufgrund der weitergehenden Liberalisierung der Wasserwirtschaft ergeben. Für private Wasserversorger könnten in Zukunft Aufbereitungsanlagen attraktiver sein, weil diese eine höhere Kreditwürdigkeit besitzen. Freiwillige Kooperationen sind für Banken wesentlich schwieriger als Zukunftsinvestition einzuschätzen. Damit würde die End-of-Pipe Lösung wieder attraktiver werden. Ein weiterer wichtiger Faktor wird die Überprüfung des EU-Finanzrahmens im Jahre 2008 darstellen, in deren Zusammenhang der Haushalt der Gemeinsamen Agrarpolitik diskutiert wird. Zu erwarten ist in diesem Zusammenhang eine grundlegende inhaltliche Debatte über die Ausgestaltung und Zielsetzung von Agrarsubventionen. Damit verbunden wird auch die Frage diskutiert, für welche gesellschaftlichen Leistungen die Landwirte in Zukunft honoriert werden.

Offene Fragen:

- Inwieweit wird dem Prinzip der verursachergerechten Kostenanlastung im Bereich der diffusen Belastungen Rechnung getragen?
- Wer bezahlt wofür (Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Verbraucher, Steuerzahler)?
- Wie sieht es mit der Zumutbarkeit für den landwirtschaftlichen Sektor aus?
- Wofür erhalten die Landwirte zukünftig Zahlungen? Für die Minimierung der Nitratüberschüsse oder aber für eine weitergehende Extensivierung ihrer landwirtschaftlichen Produktion?
- Wo hört das Verursacherprinzip auf? Wo fangen gesellschaftliche Leistungen an?



Natur als Ressource - Öffentliches Gut „Luft“

Verursacher Landwirtschaft

Weltweit verursacht die Agrarwirtschaft etwa 30% des gesamten anthropogenen Klimaeffekts, im Wesentlichen durch Tierhaltung, Futtermittelproduktion, Reisanbau und Veränderung der Landnutzung. Die wichtigsten Emissionsquellen stellen dabei Stickstoffdünger in der Pflanzen – und die Tierproduktion dar. Die Landwirtschaft erzeugt 50% des globalen anthropogenen CH₄ Ausstoßes und 70% der N₂O Emissionen. Bei CO₂ ist die Landwirtschaft einerseits Emittent, andererseits kann sie als CO₂-Senke wirken.

Politische Instrumente - Quo Vadis?

Bislang sind zahlreiche politische Maßnahmen ergriffen worden, die zu einer Verringerung der Klimagasemissionen in der Wirtschaft und in den privaten Haushalten führen sollen. Es existieren jedoch kaum umweltpolitische Instrumente, die versuchen, gezielt die landwirtschaftsspezifischen Emissionen von Klimagasen nennenswert zu reduzieren.

Offene Fragen

- Hieraus ergibt sich die Frage, inwieweit auch hier das Verursacherprinzip für die Landwirtschaft greifen sollte?
 - Wo hört in diesem Themenzusammenhang das Verursacherprinzip auf?
 - Wo fangen gesellschaftliche Leistungen an?
- Und welche Instrumente sollten in Zukunft zur Reduzierung der klimaschädlichen Gase durch die Landwirtschaft eingesetzt werden?
 - Cross-Compliance?
 - Stickstoffsteuer?
 - Emissionshandel für die Landwirtschaft?

Natur als Idylle - Kulturlandschaft als öffentliches Gut

Als Kulturlandschaft bezeichnet man jede durch menschliche Produktions- und Lebensweise veränderte Landschaft. Kulturlandschaft als öffentliches Gut ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: sie ist ein heterogenes, multifunktionales und vor allem regionales öffentliches Gut. Im Gegensatz zu vorhandenen öffentlichen Gütern (Wasser, Luft, ...) ist die Kulturlandschaft ein „produziertes“ öffentliches Gut. Wie es öffentlichen Gütern zu Eigen ist, können alle die Landschaft genießen, ohne dafür zu bezahlen. Als öffentliches Gut hat die Kulturlandschaft keinen Marktpreis und muss durch öffentliche Gelder erhalten und gepflegt werden.



Welchen Wert hat „die Kulturlandschaft“?

Nach dem Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK, Art. 324), besteht der Wert der Kulturlandschaft in der gesamten Zusammensetzung und nicht in einzelnen Elementen.

Eine monetäre Bewertung von Kulturlandschaften durch die Gesellschaft ist von entscheidender Bedeutung. Nicht nur für die Ableitung unterschiedlicher Handlungsstrategien für die Agrar- und Umweltpolitik, sondern auch um abzuleiten, ob und in welcher Höhe gesellschaftliche Leistungen der Landwirte in Zukunft honoriert werden können.

Offene Fragen

- Wer definiert den Wert einer Kulturlandschaft?
- Welche Kulturlandschaft meinen wir? Aus welchem Jahrhundert?
- Ist die Gesellschaft bereit, die Gestaltung von Natur als gesellschaftspolitische Aufgabe anzunehmen?
- Wer sollte dafür aufkommen? Wie viel ist der Verbraucher/Steuerzahler bereit, für „die Kulturlandschaft“ zu zahlen?

Fazit

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Strategie der „Integration“ in den Zielsetzungen der GAP durchaus verankert ist. Dies spiegelt sich jedoch nicht in dem EU-Agrarhaushalt wider. Nach wie vor wird nur ein geringer Teil der finanziellen Mittel gezielt für gesellschaftliche Leistungen, die die Landwirtschaft erbringt, eingesetzt. Wie an den Beispielen der öffentlichen Güter Wasser und Luft dargestellt, ist die „Natur als Ressource“ nicht ausreichend geschützt. Die Frage stellt sich, in wie weit Belangen des Umwelt- und Naturschutz in Zukunft Rechnung getragen wird und wie die Instrumente gestaltet werden. Daran schließt sich die Frage an, in welchem Maße das Verursacherprinzip auf die Landwirtschaft angewendet wird. Es wird die Frage beantwortet werden müssen, wo das Verursacherprinzip für die Landwirtschaft aufhört und wo gesellschaftliche Leistungen anfangen. Dies ist Voraussetzung für eine langfristige Festlegung, welche gesellschaftlichen Leistungen honoriert werden und mit welcher finanziellen Ausstattung. Wie viel ist die Gesellschaft bereit zu zahlen? Dies gilt auch für die Kulturlandschaft als öffentliches Gut. Hier lautet die Kernfrage, ob und in wie weit die Landwirtschaft und die Agrarpolitik bzw. die Gesellschaft als Ganzes die Vielfalt der Natur als Gestaltungsaufgabe anerkennt und damit bereit ist, dies finanziell zu honorieren.