

Die Agrarumweltprogramme – Ansätze zu ihrer Weiterentwicklung

AG Landwirtschaft & Naturschutz - eine Initiative von DLG und WWF

Die Arbeitsgruppe Landwirtschaft & Naturschutz wurde als Dialogforum von der Deutschen Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) und der Umweltstiftung WWF Deutschland mit dem Ziel gegründet, Empfehlungen zu aktuellen Fragestellungen zu erarbeiten. Ihre Mitglieder kommen aus der Agrar- und Naturschutzverwaltung auf Länder- und Bundesebene, aus Wissenschaft und Praxis sowie aus Verbänden des Umwelt- und Agrarbereiches.

Das vorliegende Papier skizziert Ansätze zur Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme. Es richtet sich an die Akteure der Agrar- und Umweltpolitik auf Ebene der Länder, des Bundes und der EU und will einen Beitrag zur Diskussion der Agrarumweltprogramme auch vor dem Hintergrund der laufenden Zwischenbewertung der Europäischen Agrarpolitik leisten.

Einleitung

Schutz und Erhaltung von Umwelt und Natur sowie Pflege und Gestaltung ökologisch wertvoller Kulturlandschaften in den ländlichen Räumen Europas sind wichtige Zukunftsaufgaben. Die vielfältigen Landschaften im ländlichen Raum Europas sind nicht nur Produktionsstätten für Nahrungsmittel und Rohstoffe, sondern auch Lebensraum für eine Vielzahl von wildlebenden Tieren und Pflanzen. Diese Funktion unserer Landschaften zu erhalten ist nicht Aufgabe einzelner gesellschaftlicher Gruppen, sondern muss als gesamtgesellschaftliche Verpflichtung wahrgenommen werden. Gemeinsame Verantwortung von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Naturschutz und anderen Akteuren ist das „Schlüsselwort“, und die Agrarumweltprogramme sind ein „Schlüsselinstrument“ für mehr partnerschaftlichen Natur- und Umweltschutz in Kulturlandschaften.

Agrarumweltprogramme – Eine Bestandsaufnahme

Die Agrarumweltprogramme wurden 1992 in der Erkenntnis eingeführt, dass die vielfältigen positiven Leistungen der Landwirtschaft zur Erhaltung der europäischen Kulturlandschaften nicht mehr nur als Koppelprodukt der Agrarproduktion betrachtet werden dürfen, sondern als ökologische Leistung. Mit den Agrarumweltprogrammen fragt die Gesellschaft Dienstleistungen im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege nach, die es zu bezahlen gilt. Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, Agrarumweltmaßnahmen als zeitlich befristete Anreize zur Einführung neuer Verfahren oder Technologien in die Praxis zu nutzen.

Grundprinzipien der Agrarumweltprogramme sind Freiwilligkeit und eine – meist fünfjährige – vertragliche Basis. Daneben sieht die entsprechende EU Verordnung vor, dass die zu honorierenden ökologischen Leistungen über die „gute fachliche Praxis“ in der Landwirtschaft hinausgehen müssen. Die „gute fachliche Praxis“ ist kein statischer Zustand. Sie kennzeichnet ein System von Verfahrensanleitungen, die zum Teil rechtlich bindend sind. Diese müssen an einen wachsenden Erkenntnisstand angepasst werden. Bisher wird die „gute fachliche Praxis“ in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU unterschiedlich definiert und gehandhabt. Eine europaweite Harmonisierung von Rechtsrahmen und Prinzipien der „guten fachlichen Praxis“ ist anzustreben, um Wettbewerbsverzerrungen im gemeinsamen europäischen Markt zu verhindern.

Mit der Agenda 2000 sind die Agrarumweltprogramme obligatorischer Teil der neuen ländlichen Entwicklungspolitik in Europa geworden. Damit wird unterstrichen, dass Erhaltung und Schutz von Natur und Landschaften unverzichtbare Elemente einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung sind.

Auf der Grundlage der EU Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums (Nr. 1257/99) werden die Agrarumweltprogramme in Deutschland maßgeblich von den Bundesländern entwickelt. Der Bund betei

liegt sich finanziell im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) an Programmteilen wie z.B. dem Ökologischen Landbau, der Grünlandextensivierung und der Flächenstilllegung. Maßnahmen mit besonders starkem Bezug auf den Naturschutz wie die Anlage von Hecken oder Feldgehölzen, der Wiesenbrüterschutz auf Grünland oder die Pflege von Streuobstwiesen werden ohne den Bund finanziert, da der Naturschutz im Kompetenzbereich der Länder liegt.

Agrarumweltprogramme - Was wurde bisher erreicht?

Gemessen am Anstieg ihrer Finanzausstattung im Laufe der vergangenen Jahre sind die Agrarumweltprogramme eine Erfolgsstory - bei aller Kritik an der geringen absoluten Höhe des Budgets. In Deutschland starteten sie Anfang der 90er Jahre mit wenigen Hundert Millionen DM. Einige Bundesländer konnten bei diesem Start bereits auf Erfahrungen mit ähnlichen Vorläuferprogrammen zurückgreifen. 1999 wurden bereits rund 1,2 Milliarden DM aus Mitteln von EU, Bund und Ländern in die Agrarumweltprogramme investiert. Mit der Agenda 2000 wurde die jetzt laufende Förderperiode (2000-2006) verabschiedet. Das Finanzvolumen für die Agrarumweltprogramme in Deutschland liegt jetzt jährlich bei rund 0,7 Milliarden EUR (knapp 1,4 Milliarden DM).

Agrarumweltprogramme sind ein wichtiges Instrument, um die Umweltbelastung durch die Landwirtschaft zu verringern und positive Umweltwirkungen der Landwirtschaft zu fördern. Langfristig mindern diese Maßnahmen beispielsweise die Stickstoffbelastung des Grund- und Oberflächenwassers und von Biotopen in der Agrarlandschaft. Maßnahmen zur Förderung bedrohter Tier- und Pflanzenarten weisen besonders dann Erfolge auf, wenn sie sich auf die Erhaltung und Entwicklung bestehender Restpopulationen konzentriert haben. Sichtbare Erfolge im Umwelt- und Naturschutz sind jedoch meist nicht kurzfristig zu erreichen, sondern nur durch langfristige Maßnahmen zu erzielen.

Hinsichtlich des Angebots an Agrarumweltprogrammen und ihrer Akzeptanz lässt sich in Deutschland ein klares Süd-Nord Gefälle erkennen. Neben der – oft finanzpolitisch begründeten - Dominanz in den südlichen Bundesländern, werden die Programme insbesondere in Regionen mit ungünstigen natürlichen Standortbedingungen von den Landwirten gut angenommen. Dagegen sind die Agrarumweltprogramme auf den produktiven Standorten mit hohen Bodenbonitäten und in Regionen mit hoher Viehdichte in ihrer heutigen Ausgestaltung vergleichsweise unattraktiv.

Agrarumweltprogramme - Ansätze für eine zukünftige Weiterentwicklung

Angesichts der hohen Bedeutung, die Umwelt-, Naturschutz und Landschaftspflege für die Entwicklung ländlicher Räume haben, wird der Stellenwert der Agrarumweltprogramme weiter wachsen. Dies bedingt einen weiteren Ausbau der sogenannten zweiten Säule der Agrarpolitik, der ländlichen Entwicklungspolitik, die das Dach auch für die Agrarumweltprogramme bildet. Um die Programme zukünftig noch zielgenauer, effizienter und stärker an den Bedürfnissen von Landwirtschaft und Naturschutz zu orientieren, bieten sich folgende Ansatzpunkte an:

1. Stärkere Regionalisierung der Agrarumweltprogramme

Europäische Landschaften und die Formen der Landnutzung sind vielfältig. Im Hinblick auf Natur- und Umweltschutz erwächst daraus eine regionaltypische Problem- und Zielstruktur. Agrarumweltprogramme brauchen stärker als bisher eine Ausrichtung an Naturräumen. Naturschutzziele können so effizienter erreicht werden, die Berechnungsbasis der Prämien wird besser an die Kosten- und Ertragssituation der Landwirte angepasst und damit steigt die Bereitschaft von Landnutzern, an den Programmen teilzunehmen. So finden auch Betriebe in landwirtschaftlichen Gunstregionen leichter Zugang zu den Agrarumweltprogrammen.

Durch eine stärkere Regionalisierung lassen sich darüber hinaus die Erfolge der Programme leichter ablesen, und Maßnahmen können gegebenenfalls schneller korrigiert werden. Flächendeckende „Basis-Programme“ (bspw. Honorierung extensiver und/ oder ökologischer Wirtschaftsweisen) sollten daher durch regionalspezifische Programme ergänzt werden, die bis hin zu Individuallösungen für einzelne Betriebe reichen können.

Empfehlung

Die Bundesländer sollten Agrarumweltprogramme zukünftig stärker auf Ebene der Naturräume entwickeln. EU, Bund und Länder sollten die Höchstsätze der Förderung überprüfen, wo erforderlich die Prämien anheben und vor allem stärker differenzieren, um die Attraktivität der Agrarumweltprogramme – soweit dies ökologisch geboten erscheint - auch in landwirtschaftlichen Gunstregionen zu erhöhen.

2. Agrarumweltprogramme - Handlungs- oder Ergebnisorientierung

Die Agrarumweltprogramme werden zur Zeit überwiegend handlungsorientiert gestaltet. Dies bedeutet, dass ein Naturschutzziel in landwirtschaftliche Maßnahmen übersetzt wird und der Landwirt für deren Umsetzung ein Honorar erhält.

In der agrarumweltpolitischen Diskussion wird die Handlungsorientierung zunehmend hinterfragt und eine stärkere Ergebnisorientierung gefordert. Ergebnisorientierung heißt, dass die Landwirte für das tatsächlich erzielte Ergebnis, z.B. für die Zunahme einer bestimmten Vogelpopulation auf der Förderfläche, honoriert werden.

Die Agrarumweltprogramme sollten zunächst weiterhin überwiegend handlungsorientiert gestaltet werden. Für eine Ergebnisorientierung sprechen zwar die tendenziell bessere Mitteleffizienz und ein verstärkter unternehmerischer Anreiz zur Verbesserung der Umweltsituation, der Kontrollaufwand steigt jedoch erheblich, und die Frage der Erfolgsindikatoren ist zurzeit noch nicht beantwortet. Problematisch an einem ausschließlich ergebnisorientierten Ansatz ist, dass die Wirkungen der Maßnahmen oft erst langfristig eintreten. Darüber hinaus wird gerade die Artenvielfalt in Agrarlandschaften durch Faktoren beeinträchtigt, die von Landwirten nicht beeinflusst werden können, wie zum Beispiel Freizeitgestaltung oder Verkehr.

Ergebnisorientiert sollte dagegen die Evaluierung der Programme erfolgen. Hier reicht es nicht, nur die handelnden Landwirte zu erfassen. Es muss vielmehr darum gehen, die Wirkungen der Programme auf das eigentliche Naturschutzziel unter Beweis zu stellen. Auch die Forschung zu den Agrarumweltprogrammen sollte sich stärker mit der Aufnahme ergebnisorientierter Maßnahmen auseinandersetzen.

Empfehlung

Die Agrarumweltprogramme sind zunächst weiterhin handlungsorientiert auszurichten. Ergebnisorientierte Elemente sollten von der EU, Bund und den Bundesländern entwickelt und geprüft werden.

3. Partnerschaftliche Gestaltung der Agrarumweltprogramme

Auf der regionalen Ebene ist das Wissen um bestehende Probleme des Naturschutzes, um die Veränderung der Landschaft und den Rückgang wildlebender Tier- und Pflanzenarten besonders ausgeprägt. Naturschutz wird nur dann erfolgreich gelingen, wenn auch Verantwortung von den Menschen vor Ort übernommen werden kann. Lokale Akteure, besonders aus den Bereichen der Land- und Forstwirtschaft, der Kommunen und der Wasserwirtschaft, der Jagd und des Umwelt- und Naturschutzes haben eine besondere Kompetenz für die effiziente Gestaltung geeigneter Maßnahmen in Naturschutz und Landschaftspflege. Ihre Einbindung erhöht die Akzeptanz für die Agrarumweltprogramme.

Empfehlung

Die Bundesländer sollten die Akteure vor Ort stärker in die Gestaltung der Agrarumweltprogramme einbeziehen. Auch in der Verordnung auf europäischer Ebene ist die partnerschaftliche Gestaltung von Agrarumweltprogrammen ausdrücklich zu erwähnen.

4. Finanzieller Ausbau der Agrarumweltprogramme

Schutz von Umwelt und Natur und Pflege ökologisch wertvoller Agrarlandschaften haben eine hohe gesellschaftliche Bedeutung. Damit die Programme flächendeckend, d.h. in allen Regionen, angeboten werden können und mit attraktiven Prämien ausgestattet sind, brauchen sie einen höheren Finanzrahmen.

Eine in der EU angebotene Möglichkeit zur Aufstockung des Budgets für die Agrarumweltprogramme liegt in der teilweisen Umschichtung von Finanzmitteln aus den Tier- und Flächenprämien, die im Rahmen der Marktordnungen gezahlt werden. Durch die Modulation wird dieser Ansatz bereits heute praktiziert. Die der Region durch die Umschichtung entzogenen Finanzmittel sollten wieder in der jeweiligen Region im Rahmen von Agrarumweltprogrammen eingesetzt werden. D.h. landwirtschaftliche Betriebe, denen durch die Kürzung der Tier- und Flächenprämien Geld entzogen wird, sollten auch die Möglichkeit haben, an Agrarumweltprogrammen mit angemessener Honorierung teilzunehmen.

Eine solche Umschichtung muss auch die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Landwirtschaftsbetriebe im europäischen und globalen Vergleich berücksichtigen.

Empfehlung

EU, Bund und Bundesländer sollten die finanzielle Ausstattung der Agrarumweltprogramme substanziell ausbauen und eine Inanspruchnahme der Programme in allen Regionen ermöglichen.

5. Kofinanzierung der Agrarumweltprogramme

Das Prinzip der gemeinsamen Finanzierung der Agrarumweltprogramme von europäischer und nationaler Ebene ist grundsätzlich sehr zu begrüßen, da nur so ein verantwortungsvoller Umgang mit Steuermitteln gewährleistet ist. In Deutschland werden die Agrarumweltprogramme bis zu 50 % in den westlichen Bundesländern und bis zu 75 % in den östlichen Bundesländern aus Mitteln der EU finanziert. Den nationalen Kofinanzierungsanteil teilen sich Bund und Länder in einem Verhältnis von 60 : 40 wenn die Länder Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) in Anspruch nehmen. Bei Maßnahmen, die durch die Modulation finanziert werden, gilt ein Verhältnis von 80 : 20. Die GAK sollte zukünftig weiter für naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen geöffnet werden, um den Bund stärker in die finanzielle Verantwortung für den Naturschutz einzubinden.

Die nationale Kofinanzierung ist in allen Bundesländern sicherzustellen. Dafür sollten sich alle hieran interessierten Organisationen und Verbände von Landwirtschaft und Naturschutz einsetzen. Auch die Verwendung von Einnahmen aus der Ökosteuer wäre in diesem Zusammenhang zu prüfen.

Empfehlung

Akteure aus Landwirtschafts- und Naturschutzverbänden sollten auf die Landesregierungen stärkeren politischen Druck zur Sicherung der Kofinanzierung der Agrarumweltprogramme ausüben.

Die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) ist für weitere, insbesondere naturschutzorientierte Agrarumweltprogramme zu öffnen.

6. Begleitung und Bewertung der Programme

Um die Agrarumweltprogramme noch effizienter auf die Ziele des Naturschutzes auszurichten, sind eine transparente und partizipativ gestaltete Begleitung der Programme und die Bewertung ihrer Erfolge zwei zentrale Instrumente. Beide Instrumente sind sowohl auf Ebene der Region, des Landes, des Bundes und der EU notwendig.

Die Bewertung der Programme sollte in diesem Zusammenhang weniger als Kontrolle, sondern als begleitende Beratung betrachtet werden. Dadurch bietet sich die Chance zu einer weiteren Verbesserung der Programme. Die Bewertung der Programme darf jedoch nicht in erster Linie die Teilnahme der Landwirte analysieren, sondern sollte vor allem prüfen, inwieweit bestimmte Naturschutzziele durch die Agrarumweltprogramme erreicht wurden.

Empfehlung

EU, Bund und Bundesländer sollten die Agrarumweltprogramme umfassender und systematischer als bisher bewerten und Gremien zur partizipativen Begleitung der Programme einrichten.

7. Entbürokratisierung und Privatisierung der Programme

Die Akzeptanz von Agrarumweltprogrammen in der landwirtschaftlichen Praxis steigt mit der Verringerung des Aufwandes für Antragsstellung und Kontrolle. Beides ist gegenwärtig sowohl für Landwirte als auch für Behörden zu zeitaufwändig. Eine Überarbeitung der Verwaltungsabläufe, insbesondere der Organisationsstrukturen, innerhalb derer Agrarumweltprogramme verwaltet werden, scheint dringend geboten. In diesem Zusammenhang sind vorrangig die Vorgaben der EU zu prüfen. Die Anwendung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (INVEKOS), das für die Verwaltung der Tier- und Flächenprämien entwickelt wurde, führt bei den Agrarumweltprogrammen zu einem hohen Verwaltungsaufwand und zu einem Verlust an Flexibilität. Individuelle Beratung und Vertragsanpassungen bleiben dadurch oft auf der Strecke.

Eine sinnvolle Alternative zur gegenwärtigen Verwaltungspraxis könnte insbesondere vor dem Hintergrund eines weiteren Ausbaus der Agrarumweltprogramme in der Einrichtung von Agrar-Umwelt-Agenturen bestehen. Neben privaten Dienstleistern könnten auch Landschaftspflegeverbände, Organisationen aus dem Agrarbereich oder Biologische Stationen, die es in vielen Bundesländern bereits gibt, diese Funktion übernehmen. Derartige Agenturen könnten die Landwirte bei der Antragstellung und bei der Umsetzung der Maßnahmen unterstützen. Auch wäre es möglich, Individuallösungen mit einzelnen Landwirten zu verhandeln. Ebenso ließen sich Ausschreibungsverfahren modellhaft umsetzen, um so Umwelt- und Naturschutzziele „marktfähig“ zu machen und besonders effizient und zielgenau zu verfolgen. Weiterhin wären die Begleitung und Bewertung wichtige Handlungsfelder.

Wichtigste Aufgabe der öffentlichen Hand bliebe die Zulassung der Agenturen und die Kontrolle der Finanzmittel.

Empfehlung

Insbesondere die EU, aber auch Bund und Länder sollten die Agrarumweltprogramme entbürokratisieren und bei der Entwicklung und Umsetzung von Agrarumweltprogrammen private Institutionen wie Agrar-Umwelt Agenturen einbinden.

8. Kommunikation der Agrarumweltprogramme - Eine Imagekampagne in Landwirtschaft und Gesellschaft

Die bisherigen Erfolge von Agrarumweltprogrammen werden nur unzureichend wahrgenommen. Deren Kommunikation in Landwirtschaft und Gesellschaft ist dringend geboten. Eine Evaluierung der Programme mit einfachen, leicht verständlichen Erfolgsindikatoren, die den Nutzen der Maßnahmen und die Mitteleffizienz belegen, ist dafür eine unerlässliche Basis.

Mehr Informationen zu den Agrarumweltprogrammen und eine Verbesserung ihres Images sind eine zentrale Voraussetzung für die langfristige Akzeptanz von Agrarumweltprogrammen beim Steuerzahler und bei den internationalen Agrarhandelspartnern.

Der breiten Öffentlichkeit ist stärker als bisher zu vermitteln, dass spezifische Naturschutzmaßnahmen durch die Landwirtschaft nicht zum Nulltarif zu haben sind, sondern als gesellschaftliche Dienstleistungen honoriert werden müssen. Naturschutz und Landschaftspflege schaffen Arbeit und Einkommen und tragen so auch zur Erhaltung von landwirtschaftlichen Betrieben bei.

Empfehlung

Bund und Länder sollten gemeinsam eine Informations- und Imagekampagne für Agrarumweltprogramme initiieren.

Ausblick

Naturschutz und die Erhaltung ökologisch wertvoller Kulturlandschaften in Europa brauchen Kontinuität. Daher ist gerade für Maßnahmen der Agrarumweltpolitik gesellschaftliche Akzeptanz eine wichtige Voraussetzung. Ohne Zustimmung der Gesellschaft sind solche innovativen Politikansätze nicht von Dauer. Stehen jedoch die gesamte Gesellschaft und ihre Entscheidungsträger auf allen politischen Ebenen hinter Maßnahmen zur Erhaltung von Landschaft und Natur wie den Agrarumweltprogrammen, dann wird es gelingen, diese zu einem wichtigen Teil der ländlichen Entwicklungspolitik in Europa zu machen, sie in den anstehenden Verhandlungen zur Liberalisierung der Agrarmärkte im Rahmen der WTO zu verteidigen und sie im Zuge der Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa auch in den Beitrittsländern einzusetzen.

Die Agrarumweltprogramme sind ein hervorragendes Instrument, um in Kooperation mit der Landwirtschaft auf freiwilliger Basis Ziele des Naturschutzes wie die Erhaltung oder Wiederherstellung vielgestaltiger und nachhaltig genutzter Kulturlandschaften als Lebensraum für wildlebende Tier- und Pflanzenarten umzusetzen.

In der AG Landwirtschaft & Naturschutz von DLG und WWF arbeiten mit

- Prof. Dr. Olaf Christen, Institut für Acker- und Pflanzenbau, Halle
- Dr. Kilian Delbrück, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn
- Dr. Andreas Frangenberg, Institut für Landwirtschaft und Umwelt, Bonn
- Prof. Dr. Jörg Michael Greef, Institut für Pflanzenbau und Grünlandwirtschaft der FAL, Braunschweig
- Wolfram Güthler, Deutscher Verband für Landschaftspflege, Ansbach
- Maximilian Graf Hardegg, Gutsverwaltung Hardegg, A-Seefeld-Großkadolz
- Dr. Jörg Hoffmann, Institut für Pflanzenbau und Grünlandwirtschaft der FAL, Braunschweig
- Dr. Lothar Hövelmann, Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e.V., Frankfurt
- Dr. Jörg Hüther, Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Wiesbaden
- Markus Labasch, Professur für Landschaftsökologie und Landschaftsplanung, Gießen
- Imke Lübbecke, Umweltstiftung WWF-Deutschland, Frankfurt
- Hilmar Freiherr von Münchhausen, Umweltstiftung WWF-Deutschland, Frankfurt
- Dr. Hiltrud Nieberg, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Braunschweig

- Bernhard Osterburg, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL, Braunschweig
- Prof. Dr. Dr. Annette Otte, Gesellschaft für Ökologie, Professur für Landschaftsökologie und Landschaftsplanung, Gießen
- Dr. Jürgen Rimpau, Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e.V., Einbeck
- Florian Schöne, Christof Weins, Naturschutzbund Deutschland e.V., Bonn
- Ludwig Spanner, Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e.V., Essenbach
- Dr. Armin Werner, Institut für Landnutzungssysteme und Landschaftsökologie, ZALF, Müncheberg
- Dr. Heiner Wüsten, I. G. Saatzucht GmbH & Co KG, Biendorf