



Dr. Michael Groier

**Entwicklung, Auswirkungen und
Perspektiven der agrarischen
Umweltpolitik in Europa**



Entwicklung, Auswirkungen und Perspektiven der agrarischen Umweltpolitik in Europa

Der folgende Artikel basiert im wesentlichen auf den Ergebnissen des 1999 abgeschlossenen EU-Forschungsprojektes "Implementierung und Effektivität von agrarischen Umweltprogrammen nach der EU-VO 2078/92", bei dem die BA für Bergbauernfragen den österreichischen Projektpartner stellte. Hauptintention dieses internationalen, interdisziplinär besetzten Projekts war es, anhand der neun EU-Staaten Dänemark, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien sowie der Schweiz eine vergleichende Analyse über die Umsetzung, Akzeptanz und Effektivität der agrarischen Umweltprogramme nach EU-VO 2078/92 durchzuführen, um der EU-Kommission im Hinblick auf die laufende EU-Reform (Agenda 2000) Grundlagen zur Weiterentwicklung der agrarischen Umweltpolitik zur Verfügung zu stellen.

Neben der Entwicklung auf nationaler Ebene hat vor allem die Reform der GAP 1992 sowie deren Weiterführung im Rahmen der Agenda 2000 die agrarische Umweltpolitik wesentlich beeinflusst und vorangetrieben. Zwar gab es schon vor der GAP-Reform in einzelnen Ländern einzelne umweltbezogene agrarische Förderungsmaßnahmen - in Österreich z.B. die Maßnahme biologischer Landbau - doch erst ab diesem Zeitpunkt wurden agrarökologische Instrumente konsequent in das System der Agrarförderungen integriert. Wesentliche Faktoren dieser Entwicklung war die im Rahmen der WTO- und GAP-Verhandlungen beschlossene Liberalisierung der Agrarmärkte, die eine Senkung der Produzentenpreise und damit der landwirtschaftlichen Einkommen mit sich brachte. Als Kompensation dieser Einkommensverluste, aber auch zur Verbesserung der durch die Intensivlandwirtschaft bzw. Betriebsaufgabe verursachten ökologischen Situation - wurden daher WTO-konforme, produktionsneutrale Förderungsinstrumente und – massnahmen geschaffen. Neben der EU-Markt- und Strukturpolitik, also den Ausgleichszahlungen und der Ausgleichszulage, hat sich die agrarische Umweltpolitik, und hier speziell die agrarischen Umweltprogramme, zu einer wichtigen (in Österreich zentralen) Förderungs- und Einkommenssäule für die europäische Landwirtschaft entwickelt.

Erste agrarökologische Instrumente wurden in einigen Ländern schon vor der Einführung entsprechender EU-Verordnungen (ab 1985) entwickelt und basieren, entsprechend der sehr unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen wie der Agrarstruktur, der Entwicklungsstufe der Landwirtschaft sowie dem Niveau der Umweltpolitik auf verschiedenen Zugängen:

Natur- und Landschaftsschutz - z.B. in Großbritannien

Dieser Philosophie liegt der Schutz traditioneller, naturnaher, durch extensive Landwirtschaft gepflegte Landschaften zugrunde, wobei einzelne ökologisch wertvolle „Schutzgebiete“ ausgewiesen werden (z.B. extensive traditionelle Schafhaltung, Idealbild der Parklandschaften). Dieser Ansatz, der auf eine Dualisierung der Landwirtschaft in ungeschützte Intensivregionen und geschützte Extensivregionen hinausläuft, hat vor





allem anfänglich, die Entwicklung der EU-agrarischen Umweltpolitik wesentlich geprägt (Environmental Sensitive Areas ESA).

Beibehaltung der Landbewirtschaftung in peripheren, benachteiligten Regionen (Berggebiet)- z.B. südeuropäische Länder, Skandinavien, Österreich

Diese Strategie verfolgt das Ziel, die Pflege/Offenhaltung der Kulturlandschaft durch Förderung der Aufrechterhaltung der meist kleinstrukturierten bzw. unter erschwerten Produktionsbedingungen arbeitenden Landwirtschaft zu realisieren.

Verringerung umweltschädlicher Emissionen der Landwirtschaft - z.B. Niederlande, Dänemark

Vor allem in Ländern mit einer industriell geprägten, vorleistungsintensiven Landwirtschaft wurden Umweltschäden wie z.B. die Nitratbelastung des Trinkwassers schon in den 70er und 80er Jahren thematisiert und waren Ausgangspunkt agrarökologischer Gegenstrategien.

Bekämpfung agrarischer Überschüsse und deren Verwertungskosten durch Extensivierung der Produktion – z.B. Schweiz, Österreich

Zu erwähnen sind beispielsweise die Marktordnungsreformen in Österreich mit der Schaffung flankierender Maßnahmen wie der Düngermittelabgabe oder der Einführung ökologisch wirksamer Förderungsmaßnahmen (extensive Tierhaltung, Grünbrachen etc.) in den 80er Jahren.

Die Integration umweltrelevanter Regelungen und Maßnahmen in die EU-Agrarpolitik stellt einen Prozess dar. Als wichtigste Schritte können genannt werden:

- ♦ Einführung der EU-VO 797/85 und VO 1760/87 (Konzept der Abgrenzung ökologisch sensibler Gebiete (ESA))
- ♦ Festschreibung agrarökologischer Zielsetzungen in den Einheitlichen Europäischen Akten 1987
- ♦ EU- VO 2092/91 zur Regelung des biologischen Landbaues
- ♦ Relevante Festlegungen im 5. Umweltaktionsprogramm und im Maastricht-Vertrag 1992
- ♦ Schaffung der EU- VO 2078/92 (Flankierenden Maßnahmen im Zuge der GAP-Reform) als Rahmen für die nationalen agrarischen Umweltprogramme
- ♦ EU- VO 746/96, Durchführungsverordnung zu 2078/92
- ♦ Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes EU-VO 1257/99, in der die agrarische Umweltpolitik ein integraler Bestandteil ist
- ♦ VO 1750/99, entsprechende Durchführungsverordnung

Die generellen Ziele der VO-2078/92 (Verbesserung der ökologischen Situation in agrarischen Problemlagen, Aufrechterhaltung und Förderung ökologiegerechter, extensiver und traditioneller Produktionsformen, Einkommensausgleich und Verringerung der Produktionsüberschüsse) werden in den Zielkatalogen der nationalen/regionalen Umweltprogramme der einzelnen Länder entsprechend der unterschiedlichen Anforde-



rungen weiter ausdifferenziert. So setzt Frankreich einen Großteil der 2078-Mittel zur Festigung der Betriebsstruktur in benachteiligten peripheren Regionen über die Maßnahme „extensives Grünland“ ein (z.B. Abwanderungsregionen wie das Massiv Central). Im walddreichen Finnland und Schweden wiederum kommt der Offenhaltung bzw. Beibehaltung der Kulturlandschaft durch Sicherung der Beibehaltung der landwirtschaftlichen Nutzung große Bedeutung zu. In Dänemark hingegen wird vor allem versucht, die negativen Auswirkungen der Intensivlandwirtschaft (z.B. Nitratauswaschung, Degradierung der Kulturlandschaft) mittels geeigneter Maßnahmen zu vermindern.

Verschiedene Typen von Umweltprogrammen

In vielen größeren EU-Ländern (BRD, Frankreich, Italien) sind die nationalen Rahmenprogramme in *regionale Umweltprogramme* auf Ebene der Bundesländer, Regionen bzw. Provinzen untergliedert. Entsprechend ihrer unterschiedlichen Struktur (Regionalisierungsgrad) kann man prinzipiell folgende Programmtypen unterscheiden:

Regionale/Zonale Programme (ESA)

In England z.B. dominieren in der agrarischen Umweltpolitik der regionale Ansatz. In bestimmten umweltsensiblen, abgegrenzten Regionen, den sogenannten ESA (Environmental Sensible Areas), werden zur Aufrechterhaltung extensiver Bewirtschaftungsmethoden (z.B. extensive Weidewirtschaft) und zum Schutz des Grundwassers Förderungsmaßnahmen angeboten, während die Landwirtschaft außerhalb dieser Zonen konventionell wirtschaftet. Es wird also eine gewisse ökologische Dualisierung („Schmutz- und Schutzlandwirtschaft“) akzeptiert.

Horizontale Programme

Flächendeckende Programme für die verschiedenen agrarischen Problemlagen, Betriebs- und Produktionsformen findet man z.B. in Deutschland (Bayrisches KULAP), der Schweiz (31b) und Österreich (ÖPUL). Die Maßnahmen werden prinzipiell allen Landwirtschaftsbetrieben angeboten. Gegenüber dem regionalen/zonalen, selektiven Ansatz wie in England oder Dänemark basieren die horizontalen Programme auf dem Leitbild der flächendeckenden Ökologisierung der Landwirtschaft

Gemischte Programme

Einige Länder wie Dänemark, Frankreich oder Schweden setzen ebenfalls auf die ESA, bieten aber zusätzlich auch außerhalb der Schutzgebiete horizontal andere agrarökologisch wirksame Maßnahmen wie z.B. die Förderung des biologischen Landbaus oder für die Erhaltung extensiven Grünlands an.

Teilnahmeverhalten

Entsprechend der sehr unterschiedlichen Konzeption der Programme sind auch die Quoten der am Programm teilnehmenden Betriebe, der geförderten Flächen sowie der Prämienhöhe je ha und je Betrieb in den EU-Mitgliedstaaten sehr verschieden, wobei Österreich EU-weit bei allen Parametern eine Spitzenstellung einnimmt. Im internationalen Vergleich ist die Akzeptanz des ÖPUL sehr hoch, sowohl was die teilnehmenden





Betriebe als auch die Vertragsfläche und die Prämien-gestaltung betrifft. Gründe dafür sind die Konzeption als horizontales Programm - an dem prinzipiell alle Familienbetriebe mit einer gewissen Mindestfläche teilnehmen können - sowie die große Anzahl an verschiedenen Maßnahmen, die es sowohl extensiven als auch intensiveren Betrieben erlaubt, daran teilzunehmen. Dies hat den großen Vorteil, dass nahezu alle Bauern und Bäuerinnen mit Umweltthemen und Umweltproblemen konfrontiert werden und sich damit das Umweltbewusstsein allgemein verbessern sollte.

Im EU-Durchschnitt ist die Akzeptanz der Umweltprogramme mit ca. 17% der gesamten LN eher unbefriedigend. Österreich, Finnland (77%) und die Schweiz weisen diesbezüglich überdurchschnittlich hohe, Schweden (45%) und Deutschland mittlere und der Rest niedrige Akzeptanzwerte auf. Aus ökologischer Sicht enttäuschend sind vor allem die extrem niedrigen Teilnahmen in den Niederlanden (2%) mit seiner industriellen Landwirtschaft und dem landwirtschaftlich großstrukturierten Großbritannien (8%), das ursprünglich bei der Gestaltung der agrarischen Umweltpolitik (ESA) in Europa eine Pionierrolle innehatte. In Frankreich konzentrieren sich die Flächen unter Vertrag Großteils auf die extensiven Regionen, während das Umweltprogramm in den Intensivregionen kaum Anklang findet. Auch in Dänemark ist nur ein Bruchteil der recht intensiv bewirtschafteten landwirtschaftlichen Nutzfläche im Umweltprogramm (3%).

Prämiengestaltung

Die sehr unterschiedliche Höhe der Budgets der Umweltprogramme verdeutlicht einerseits die agrarpolitische Bedeutung, die den Umweltmaßnahmen zugedacht wird. Andererseits spielen finanzielle nationale Engpässe, die eine Ausschöpfung der EU-Kofinanzierung begrenzen, vor allem in den südeuropäischen Ländern Spanien, Portugal und Griechenland eine große Rolle.

Auffällig ist das allgemein hohe Förderungsniveau der Schweiz, das sich auch in der Dotierung des Umweltprogramms (nach Art.31b) niederschlägt.

Die Wirkung der Umweltprogramme

In diesem EU-Projekt erfolgte die Evaluierung der Effekte der Umweltprogramme schwerpunktmäßig auf Basis von empirischen Analysen in jeweils zwei Erhebungsregionen je Land, wobei Großteils je eine Extensiv- und eine Intensivregion ausgewählt wurden. Den methodischen Rahmen bildeten eine Befragung von jeweils 100 Betrieben je Land sowie zusätzliche statistische Auswertungen und Expertengespräche. Die Bewertung umfasst dabei die Teilbereiche Akzeptanz sowie ökologische und sozioökonomische Effekte der agrarökologischen Maßnahmen.

Akzeptanz bei den BäuerInnen

Insgesamt hat sich gezeigt, dass Veränderungen des Bewusstseins gegenüber der Problematik Landwirtschaft-Umwelt europaweit eher gering ausfielen. Das hängt einerseits mit der kurzen Laufzeit der Programme sowie dem hohen Anteil an Maßnahmen, die die Bewirtschaftungspraxis nur gering beeinflussen, zusammen. Es zeigte sich, dass die Veränderung der Umwelteinstellung bei den BäuerInnen ist vor allem von der Umwelteinstellung vor der Programmteilnahme, dem ökologischen Wirkungsgrad der Maßnahme



(Bio-Landbau oder ökologisch unwirksamere Maßnahme) sowie dem Ausmaß der Veränderungen am Betrieb durch die Teilnahme (im Ackerbau stärker als in Extensivregionen) abhängig. Der Beitrag der Umweltprämien zur Sicherung der Überlebensfähigkeit der Betriebe wird in Extensivregionen wichtiger eingeschätzt (entsprechend hohe Akzeptanzen) als in Intensivregionen, in denen Betriebe meist wettbewerbsfähig und daher von Umweltförderungen weniger abhängig sind. Zusätzlich hat sich herausgestellt, dass bürokratische Auflagen für viele potentielle TeilnehmerInnen ein echtes Hindernis zur Teilnahme darstellen.

Ökologische Effekte

Die ökologischen Wirkungen der Umweltprogramme wurden im Rahmen dieses EU-Projektes vor allem auf Basis empirischer Daten (Befragung) sowie einer Maßnahmenanalyse abgeschätzt. Die vergleichende Analyse der Bewirtschaftungspraxis in den Bereichen Flächennutzung und Bewirtschaftungsintensität brachte nur bezüglich einiger wichtiger Indikatoren signifikante Ergebnisse. In intensiven Ackerbauregionen haben über die Hälfte der teilnehmenden Betriebe den N-Mineraldüngereinsatz reduziert, hingegen nur 14% der Nichtteilnehmer. Die Anzahl der Fruchtfolgeglieder hat sich bei 2078-Betrieben leicht erhöht (bei den NichtteilnehmerInnen keine Veränderung). Der Pestizideinsatz wurde von ca. einem Viertel der TeilnehmerInnen reduziert, demgegenüber nur von 5% der NichtteilnehmerInnen. Während auf 2% der 2078-Betriebe mehr Pestizide eingesetzt wurden, betrug dieser Anteil bei NichtteilnehmerInnen immerhin 26%. In extensiven Ackerbauregionen wurden ähnliche Effekte festgestellt, allerdings auf einem niedrigeren Niveau. Auch in Veredelungsregionen wurden bezüglich des N-Einsatzes ähnliche Wirkungen wie in intensiven Ackerbauregionen beobachtet. Weiters war eine leichte Reduktion der Viehbesatzdichte gegenüber Nichtteilnehmern zu bemerken. In extensiven Grünlandregionen hingegen nahmen die Viehbesatzdichten bei TeilnehmerInnen stärker zu als bei NichtteilnehmerInnen.

Sozioökonomische Effekte

Kalkulationen basierend auf den Ergebnissen der Befragung mittels der Verteilung der durchschnittlichen Umweltprämien/Betrieb differenziert nach Untersuchungsregionen ergaben folgende Ergebnisse. Die Schweiz und Österreich erreichen wegen vergleichsweise hoher ha-Prämien bei vergleichsweise kleiner Betriebsstruktur in den beiden Ackerbauregionen (über 10.000 ECU/Betrieb) die höchsten Prämien. Eine zweite Gruppe, die überdurchschnittliche Betriebsprämien beziehen, entfällt auf Regionen mit großen, extensiven Grünlandbetrieben mit niedrigen ha-Prämien wie z.B. in Schweden, Portugal oder Großbritannien. Die niedrigsten Betriebsprämien entfallen auf Betriebe in Regionen mit generell niedriger Akzeptanz, wo Maßnahmen mit niedrigen Flächenprämien angeboten werden (beispielsweise Großbritannien, Griechenland, Dänemark). Die Landwirtschaft arbeitet hier auf einem Intensitätsniveau, das Umweltförderungen nur auf marginalen, unproduktiven Teilflächen attraktiv macht.

Ein Vergleich von Buchführungsdaten (Landwirtschaftliches Einkommen, Gesamtbetriebseinkommen) von teilnehmenden und nicht teilnehmenden Betrieben in der Schweiz zum Zeitpunkt vor der Programmeinführung (policy-off) und danach (policy-on) ermöglichte eine Abschätzung der Einkommenseffekte durch die Teilnahme an Maßnahmen des agrarischen Umweltprogramms nach Art. 31b. Die Ergebnisse zeigen, dass





die Teilnahme an diesen Maßnahmen für die Schweizer Bauern recht lukrativ ist. Die Einkommensunterschiede zwischen TeilnehmerInnen und NichtteilnehmerInnen lag dabei zwischen 4% und 10% des landwirtschaftlichen Einkommens. Umgelegt auf die Maßnahme „Integrierte Produktion“ beispielsweise würde das bedeuten, dass 40% der Prämie einkommenswirksam ist. Die hohe Akzeptanz dieser Maßnahme unterstreicht dies.

Ansätze zur Weiterentwicklung der agrarischen Umweltpolitik

Zukünftige Entwicklungen im Agrarsektor werden einerseits im Spannungsfeld zwischen Globalisierung - Regionalisierung, andererseits zwischen Industrialisierung - Ökologisierung stattfinden. Neben den allgemeinen strukturellen (Globalisierung), ökonomischen (Liberalisierung) und gesellschaftspolitischen (Wertewandel) Veränderungen werden einerseits die agrarpolitische Debatte um die kommende GAP-Reform (Agenda 2000) und die nächsten WTO-Verhandlungen, andererseits aber auch die Diskussionen im Rahmen des UNCED-Prozesses (Nachhaltigkeitsdebatte) bestimmenden Leitlinien einer zukünftigen agrarischen Umweltpolitik sein.

Wesentliche agrarökologisch relevante Eckpunkte der Agenda 2000 sind:

- ♦ Die eigentlichen Agrarumweltmaßnahmen bilden einen integralen, dominanten Bestandteil in der neuen, horizontalen EU Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes (56% der Mittel)
- ♦ Neben den eigentlichen Umweltprogrammen sind agrarökologisch relevante Bestimmungen und Förderungen auch im Bereich der Marktordnungsausgleichszahlungen (Koppelung an ökologische Mindeststandards) sowie in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (z.B. NATURA 2000) vorgesehen.

Basierend auf den Ergebnissen des EU-Projekts lassen sich folgende Eckpunkte zur Weiterentwicklung der agrarischen Umweltpolitik der EU formulieren:

Trotz gewisser Verbesserungen muss bedacht werden, dass nach wie vor nur ein kleiner Teil des gesamten GAP-Budgets für agrarökologische Maßnahmen verwendet wird (Umweltpolitik 4%, Marktpolitik 87%, Strukturpolitik 9%). Das bedeutet, dass zu einer substantiellen Weiterentwicklung der Ökologisierung der Landwirtschaft die Gewichtung des Mitteleinsatzes zugunsten der Umweltpolitik (und auch der Strukturpolitik) verändert werden muss.

Die Gewichtung der drei wesentlichen Zielsetzungen der VO 2078/92 wie Verringerung der Produktion, Schutz der Umwelt sowie Beitrag zur Einkommenssicherung ist nicht klar definiert. Aus diesem Grund ist auch die umfassende Evaluierung der Effektivität der Umweltprogramme schwierig. Dies ist auch in dem Licht zu sehen, dass die VO 2078 als eine flankierende Maßnahme der EU-Reform 1992, die primär das Produktionsvolumen einschränken sollte, konzipiert wurde. Auch in den nationalen/regionalen



Umweltprogrammen werden nur selten konkrete, Ziele vorgeschrieben, deren Zielerreichung einer quantitativen Evaluierung unterzogen werden kann.

Obwohl die Umweltprogramme in bestimmten Bereichen zweifellos positive Effekte ausgelöst haben, ist angesichts des hohen budgetären Aufwandes eine Verbesserung der ökologischen Effektivität vor allem in agrarischen Gunstlagen (Nitratproblematik, Erhaltung der Landschaftsstrukturen und Biodiversität) anzustreben. In Österreich beispielsweise könnten die Schwerpunkte bei der Straffung des Umweltprogramms, der integrale Förderung des biologischen Landbaues sowie der Verbesserung der Zielsicherheit der Maßnahmen durch die Schaffung von Regionalprogramme in den Bereichen Naturschutz und Wasserschutz liegen.

Da die ökologische Wirksamkeit von agrarökologischen Maßnahmen in hohem Ausmaß von anderen GAP-Politiken (Marktordnung, VO-2080/92) und diversen nationalen/regionalen Regelungen (Wasserschutz, Naturschutz) beeinflusst wird, ist zukünftig besonders auf die verschiedenen positiven und negativen Interaktionen der Umweltprogramme mit anderen Politikfeldern zu achten, um die Effektivität als auch Effizienz der Umweltmaßnahmen insgesamt zu optimieren. Ziel müsste die Entwicklung einer *integralen agrarischen Umweltpolitik* - also eines harmonisierten Bündels (policy mix) agrarökologische wirksamer Instrumente unter Berücksichtigung des Verursacherprinzips - auf Basis effektiverer und effizienterer Umweltprogramme sein. Die Einführung agrarökologische Mindeststandards, die Koppelung von agrarökologischen Auflagen an bestimmte Maßnahmen (cross compliance) sowie die Abstimmung verschiedener relevanter Instrumente müssten forciert werden. Gerade über den biologische Landbau lassen sich zwischen der Landwirtschaft, der Regionalwirtschaft und dem Natur- und Umweltschutz vielfältige Synergieeffekte erzielen.

Wünschenswert wäre die Einführung von langfristigen Monitoringprogrammen zur Evaluierung von Langzeiteffekten der einzelnen Programme und Maßnahmen. Solche Monitoringprogramme müssten derart gestaltet sein, dass vergleichende Analysen für ähnliche Maßnahmen auf regionaler (Produktionsgebiete) als auch nationaler Ebene sowie ein Vergleich von TeilnehmerInnen und NichtteilnehmerInnen möglich wären.

Die Akzeptanz und damit die Effektivität der Umweltprogramme hängt in hohem Ausmaß von der Qualität der Bildungs- und Beratungsarbeit ab. Europaweit, und speziell auch in Österreich, sind die entsprechenden agrarökologischen Bildungsangebote (auch als Bestandteil der Programme) eher unterentwickelt. Die BäuerInnen müssen von den ökonomischen, ökologischen aber auch regionalen Implikationen der Umweltmaßnahmen viel intensiver informiert und überzeugt werden als bisher. Es sollten deshalb Informationsnetzwerke geschaffen werden, um Erfahrungen auszutauschen und die Programme verbessern zu können. Daraus ergibt sich auch eine Herausforderung an die Beratung, zukünftig interdisziplinärer zu agieren, neue Schwerpunkte zu setzen und längerfristige Beratungskonzepte für eine echte Umorientierung der Betriebe anzubieten.

