

Abgaben und Anreize

Über die Notwendigkeit einer ökologischen Finanzreform in der Landwirtschaft

von Bärbel Nienhaus

Mit der Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion im Rahmen der EU-Agrarreform findet eine Wende in der Förderpolitik von einer Subventionspolitik zu einem „Honorierungssystem“ statt, das als Lenkungsinstrument auch der Wahrung ökologischer Interessen dient respektive dienen kann. Als weiteren Schritt hin zu einer stärker nachhaltig orientierten Landwirtschaft plädiert die Autorin für die Einführung fiskalischer Instrumente wie Steuern oder Abgaben, wie sie in anderen EU-Ländern bereits angewendet werden.

Die stärkere Integration ökologischer Ziele in die europäische und nationale Agrarpolitik wird bereits seit etwa Ende der 80er-Jahre gefordert. Aufgrund der Trägheit des agrarpolitischen Systems fanden erste reformerische Schritte in diese Richtung aber erst mit der MacSharry-Reform von 1992 Einzug in das Fördersystem, indem die Preisstützung vermindert und der Anreiz zur Intensivproduktion verringert wurde. Hauptmotor der Reform war jedoch die Eindämmung der überbordenden Kosten. Ihre Fortsetzung fanden diese Anpassungen in der Agenda 2000. Beide Reformen können unter ökologischen Aspekten jedoch nach wie vor allenfalls als halbherzig bezeichnet werden.

Lutz Ribbe argumentiert in der Studie „Anmerkungen über die Umweltverträglichkeit des EU-Agrarhaushaltes“ (1), dass ein Großteil der europäischen Direktzahlungen an die Landwirtschaft Anreize zu umweltschädlichen Produktionsverfahren schafft und so ökologische Ziele konterkariert. In einer aktuellen Studie des NABU wird ein in den Grundaussagen ähnliches Bild gezeichnet (2). Damit die Agrarförderpolitik tatsächlich modernen und ökologischen Ansprüchen gerecht wird, müssen die ökologisch kontraproduktiven Anreize konsequent abgebaut und positive Ansätze gestärkt werden. Umweltgerechte Landbewirtschaftung muss sich auch ökonomisch lohnen.

Ökologische Wende durch EU-Agrarreform?

Der interne Kostendruck in der EU, der Druck der WTO, den europäischen Agrarmarkt zu liberalisieren und

stärker am Markt zu orientieren, sowie die Einsicht in die Notwendigkeit der stärkeren Berücksichtigung von Umweltbelangen machte eine grundlegendere Umgestaltung des Fördersystems unumgänglich. Die Halbzeitbewertung (Midterm-Review) der Agenda 2000 wurde zum Anlass genommen, eine tiefer gehende Reform – die Agrarreform 2003, auch „Luxemburger Beschlüsse“ genannt – einzuleiten.

Das Kernstück der Agrarreform bildet die Entkopplung. Mit dem Ziel der stärkeren Marktorientierung der Produktion wird ein Großteil der Direktzahlungen nicht länger von der Art der produzierten landwirtschaftlichen Güter abhängig gemacht. Stattdessen erhalten die landwirtschaftlichen Betriebe die Fördergelder gemessen an der bewirtschafteten anspruchsberechtigten Fläche. Damit wird beispielsweise der Anreiz zum Anbau des bisher hoch subventionierten, aber ökologisch bedenklichen Maises vermindert.

Bei der Entkopplung lässt die EU den Mitgliedsstaaten einen großen Gestaltungsspielraum. Das Gesetz zur nationalen Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse sieht für Deutschland ein Kombinationsmodell vor, welches zu Beginn der Übergangszeit starke Elemente eines Betriebsmodells enthält, am Ende aber in einer je Region (Bundesland) einheitlichen Flächenprämie endet (3).

Von den großen Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tier- und Verbraucherschutz, die sich im Rahmen einer Verbändeplattform vernetzt haben, wird dieses Regionalmodell gegenüber dem Standardmodell (Betriebs- oder Referenzmodell) präferiert (4, 5). Das Flächen- beziehungsweise Regionalmodell hat aus umweltpolitischer Sicht den deutlichen

Vorteil, dass es über die Verminderung des Produktionsanreizes hinaus extensive Produktionsverfahren stärkt. Landwirtschaftliche Betriebe mit einer bisher nicht prämierten Bewirtschaftung von Grünland und Feldfutterbau werden nun gefördert. Eine Studie des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) kommt in Übereinstimmung hiermit zu dem Ergebnis, dass bei dieser Umsetzungsform vor allem an ertragsschwachen Standorten die negativen Umweltwirkungen geringer ausfallen als beim Betriebsprämienmodell (6).

Ein weiteres wesentliches Element der Reform aus Naturschutzsicht stellt Cross Compliance (CC) dar. Durch CC werden die landwirtschaftlichen Unternehmen an die Einhaltung von Mindeststandards gebunden, andernfalls müssen sie erstmals je nach Härte des Verstoßes mit Mittelkürzungen bis hin zur Streichung der Unterstützung rechnen.

Die Ausgestaltung der CC-Bestimmungen in Deutschland wird aktuell (bei Redaktionsschluss dieses Beitrages im September 2004; d.Red.) im Bundesrat verhandelt. Es ist vorgesehen, dass die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe verschiedene Anforderungen beim Bodenschutz, der Nichtbeseitigung von Landschaftselementen und der Mindestpflege von Flächen einhalten (3).

Der Deutsche Bauernverband fordert (wie bisher immer in derartigen Diskussionen), keine Bestimmungen zu verabschieden, welche über das bestehende nationale und EU-Recht hinausgehen (7). Von Umwelt- und Naturschutzverbänden werden hingegen weitergehende Verpflichtungen zur Sicherung des ökologischen Nutzens gefordert (4, 5). Nach bisherigem Kenntnisstand müssen die CC-Kriterien aus ökologischer Perspektive anspruchsvollen Mindeststandards genügen, um positive Umweltwirkungen zu generieren. Gleichzeitig dürfen aus betriebswirtschaftlicher Sicht die Kosten zur Einhaltung der Bestimmungen nicht die Einnahmen durch Prämienzahlungen überschreiten. Eine Lenkungswirkung bliebe dann aus (6).

Eine hohe Wirksamkeit versprechen vor allem folgende CC-Kriterien:

Mindestanteil an Landschaftselementen: Die Umweltwirkungen der Anforderung, dass jeder landwirtschaftliche Betrieb fünf Prozent seiner Fläche als Landschaftselemente auszuweisen hat, sind vielfältig. Der Bodenerosion wird entgegengewirkt und zurückgedrängten Tierarten neuer Lebensraum geboten. Ferner haben Landschaftselemente vor allem in einseitig strukturierten Regionen positive Auswirkungen auf das Landschaftsbild (8). Allerdings kann die Wiederherstellung von Landschaftselementen mit hohen Kosten verbunden sein. Hier könnten landwirtschaftlichen Betriebe mit finanziellen Mitteln aus der durch die Reform

gestärkten Zweiten Säule (Modulation) unterstützt werden.

Boden-/Erosionsschutz: Durch Auflagen hinsichtlich der Winterbegrünung und der Hangbearbeitung kann den negativen Folgen einer intensiven Bodennutzung entgegengewirkt werden.

Stickstoffsaldierung: Die Landwirtschaft gilt als Hauptverursacher für die Eutrophierung von Gewässern. Mit der Düngeverordnung sind die landwirtschaftlichen Betriebe bereits zu einer Stickstoffsaldierung verpflichtet (8). Allerdings ergeben sich für die Landwirtschaft aus unausgeglichenen Salden bisher kaum Konsequenzen. Durch die Sanktionierung eines überhöhten Stickstoffeinsatzes durch Prämienkürzung könnte der Eutrophierung von Gewässern gezielt entgegengewirkt werden. Darüber hinaus zeigen Studien, dass Betriebe auf die Begrenzung des Stickstoffeinsatzes mit einer diversifizierten Flächennutzung reagieren (6).

Wie die Diskussion um die Stickstoffsaldierung als CC-Kriterium zeigt, ist der Einsatz von Dünge- aber auch Pflanzenschutzmitteln (PSM) ein wesentliches ökologisches Problem der Intensivlandwirtschaft. Die Umweltwirkungen reichen von der Verringerung der Wasser- und Bodenqualität über den Verlust von Biotopen bis hin zum Rückgang bedrohter Pflanzen- und Tierarten. Sie sind in einer Vielzahl von Studien hinreichend dokumentiert (Umweltbundesamt, BfN, Europäische Umweltagentur). Der Eutrophierung sollte bisher durch eine verpflichtende Stickstoffsaldierung entgegengewirkt werden. Um die Verunreinigung von Gewässern durch PSM zu mindern, sollte die Gesamtzahl besonders umwelt- und gesundheitsschädlicher Wirkstoffe auf dem Markt durch Verbote reduziert werden. Dennoch konnten Nährstoffüberschüsse und Überschreitungen des Richtwertes von PSM im Grundwasser nicht zufriedenstellend eingedämmt werden.

Fiskalische Instrumente nutzen

In der Studie „Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft“ (2) wurde das ergänzende Instrument einer Abgabe zur Reduzierung der Nährstoffeinträge und PSM in Böden und Gewässern anhand einer Auswertung der Erfahrungen in europäischen Ländern sowie einschlägiger Analysen diskutiert. Sowohl von Umweltverbänden und Forschungseinrichtungen wie auch von politischer institutioneller Seite wie OECD und EU wird der Einsatz fiskalischer Instrumente zur Internalisierung der ökologischen Folgekosten und damit die Umsetzung des Verursacher-Prinzips gefordert.

Die Vorteile fiskalischer Instrumente liegen darin, dass die Eindämmung negativer ökologischer Folgen zum originären ökonomischen Interesse der Verursacher wird. Durch die Schaffung ökonomischer Anreize sind nicht länger ausschließlich regulatorische Maßnahmen für die Einhaltung von Richtlinien verantwortlich. Darüber hinaus wird die Behebung eines entstandenen Schadens – sofern eine Behebung möglich ist – vom Verursacher finanziell (mit)getragen. Aber nicht nur finanzielle Aspekte spielen eine Rolle: das Funktionieren ökonomischer Lenkungsinstrumente basiert auch auf einer höheren Sensibilität und einem stärkeren Bewusstsein hinsichtlich ökologisch problematischer Produktionsformen.

In Europa gibt (oder gab) es bisher in Österreich, Dänemark, Finnland, den Niederlanden, Schweden und Norwegen eine Düngemittelsteuer bzw. -abgabe. Eine Abgabe/Steuer auf Pestizide wird in Dänemark, Finnland, Schweden und Norwegen erhoben (Tab. 1).

Nicht in allen Ländern führte die Abgabe/Steuer zu einem Rückgang des Düngemittel- beziehungsweise PSM-Verbrauchs. In einigen Ländern wie beispielsweise Österreich wurde die Abgabe auf Düngemittel nicht in erster Linie aufgrund einer ökologischen Zielsetzung eingeführt, sondern als finanzielle Quelle genutzt, um die heimische Überproduktion durch Exportsubventionen absetzen zu können. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die ökologischen Effekte einer Steuer/Abgabe hinsichtlich der Auswirkungen auf den Düngemittel- und PSM-Verbrauch in den untersuchten Ländern.

Trotz dieser Einschränkungen zeigen die Ergebnisse der Länderstudien, dass ökonomische Instrumente prinzipiell geeignet sind, den Pestizid- und Düngemittelverbrauch zu reduzieren. Allerdings müssen wichti-

ge Rahmenbedingungen erfüllt sein. Faktoren, die die Wirkung hemmen, sind Ausnahmeregelungen und zu niedrige Besteuerungssätze, die von den ProduzentInnen und HändlerInnen absorbiert werden können. Darüber hinaus ersetzt eine Steuer/Abgabe auf kritische Betriebsmittel keine allgemein nach Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtete Agrarpolitik, sondern kann nur als flankierendes Instrument verstanden werden.

Je nach Höhe der Abgabe kann mit erheblichen Einnahmen gerechnet werden. Legt man Abgabesätze auf Stickstoff zugrunde, welche in den europäischen Ländern zu positiven Umweltwirkungen geführt haben (0,50 Euro pro Kilogramm Stickstoff bzw. zwei Euro pro Kilogramm Stickstoffüberschüsse), ergäben sich in Deutschland Bruttoeinnahmen der Abgabe von bis zu einer Milliarde Euro (2). Schon vor dem Hintergrund der aktuellen rechtlichen Situation müssen die Einnahmen der Abgabe den Umweltzielen zugute kommen, zu deren Zweck sie erhoben wurden. Dies ist auch aus ökologischer Perspektive sinnvoll, da die Art der Verwendung die ökologische Wirkung entscheidend verstärken kann. Darüber hinaus wird durch eine zielkonforme Rückführung der Einnahmen gewährleistet, dass es zu keinen oder nur geringfügigen negativen Wettbewerbs- und Einkommenswirkungen im Agrarsektor insgesamt kommt. Bei einer Abgabe auf Nährstoffüberschüsse wäre beispielsweise eine Rückführung der Einnahmen an landwirtschaftliche Betriebe mit einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz denkbar.

Zur Minimierung möglicher Wettbewerbsverzerrung wäre natürlich darüber hinaus ein EU-weit einheitlicher Rahmen wünschenswert. Denkbar ist zum Beispiel eine einheitliche, moderate Steuer auf Düngemittel und PSM auf EU-Ebene, die den Mitgliedsstaaten

Tab. 1: Übersicht über Düngemittel- und Pestizidabgaben in der EU und Norwegen

Land	Düngemittelabgabe			Pestizidabgabe		
	Inkrafttreten	Außerkräfttreten	aktuell gültig	Inkrafttreten	Außerkräfttreten	aktuell gültig
Belgien	– ¹⁾	–	–	1998		ja
Dänemark	1998 ²⁾		ja	1987		ja
Finnland	1976	1994	nein	–	–	–
Niederlande	1998		ja	–	–	–
Norwegen	1988	2000	nein	1998		ja
Österreich	1986	1994	nein	–	–	–
Schweden	1982		ja	1984		ja

¹⁾ Dieses „–“ Zeichen bedeutet: es existierte und existiert keine entsprechende Steuer
²⁾ Landwirtschaftliche Betriebe sind von der Abgabe ausgenommen

Quelle: OECD & EEA Datenbank, EU (9), van Zeijts (10), Expertenbefragungen

Spielraum für eine nationale Ausgestaltung unter Berücksichtigung der jeweiligen Agrarstruktur lässt. Aufgrund der Tatsache, dass aktuell nur eine Minderheit der EU-Staaten dieses Instrument nutzt und der (noch) notwendigen Einstimmigkeit im Agrarministerrat erscheint eine EU-weite Regelung zur Zeit jedoch kaum realisierbar. Eine Einführung auf nationaler Ebene ist realistischer und würde die Argumentationsgrundlage beim Anstreben einer EU-weiten Regelung stärken.

Umsetzung in Deutschland

In Deutschland bietet die Debatte um die Umsetzung der EU-Agrarreform auf nationaler Ebene einen An-

knüpfungspunkt, ein Abgabekonzept als flankierendes Instrument zur Förderung einer nachhaltigeren Landwirtschaft zu implementieren. In Bezug auf den Düngemiteleininsatz erscheint eine Abgabe auf Nährstoffüberschüsse sinnvoll. Nach Maßgabe der Düngemittelverordnung (DVO) sind landwirtschaftliche Betriebe bereits seit 1996 verpflichtet, eine Nährstoffbilanzierung vorzunehmen. Ein solches System würde für den Betrieb also keinen erheblichen bürokratischen Mehraufwand bedeuten. Unter ökologischen Aspekten stellt die ausgeglichene Nährstoffbilanz eines Betriebes ein sinnvolles CC-Kriterium dar.

Die Kombination des CC-Kriteriums mit einem Abgabesystem hat die Vorteile, dass der Druck hin zu einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz erhöht wird und dass

Tab. 2: Ökologische Effekte einer Abgabe auf Düngemittel und PSM in EU-Ländern

Land	Abgabe	Höhe der Abgabe ¹⁾	ökologische Effekte durch die Abgabe	Anmerkungen
Dänemark	Abgabe auf Nährstoffüberschüsse	1,35 bis 2,70 Euro/kg N	keine signifikanten Effekte	Landwirtschaftliche Betriebe sind faktisch von der Steuer ausgenommen.
Finnland	Düngemittelabgabe	72 %	Rückgang im Düngemittelverbrauch mit der signifikanten Steuererhöhung Anfang der 90er Jahre	Mit der Steuererhöhung ging eine Neuorientierung in der Landwirtschaftspolitik und ein Flächenstilllegungsprogramm einher. Eine eindeutige Ursachenanalyse des Rückgangs im Düngemittelverbrauch ist schwierig.
Niederlande	Abgabe auf Nährstoffüberschüsse	2,3 Euro/kg N 9,1 Euro/kg P ₂ O ₅	rückläufiger Nährstoffverbrauch	
Norwegen	Düngemittelabgabe	20 %	keine signifikanten Effekte	Die geringe Abgabe wurde von Produzenten und Importeuren absorbiert. Es kam zu keinem Anstieg der Düngemittelpreise.
Österreich	Düngemittelabgabe	45 %	rückläufiger Düngemittelverbrauch	
Schweden	Düngemittelabgabe	42 %	rückläufiger Düngemittelverbrauch	
Dänemark	PSM-Abgabe	30 %	rückläufiger PSM-Verbrauch	Der Rückgang kann noch einem der Einführung der Abgabe vorausgegangenem Hortungsprozess geschuldet sein.
Norwegen	PSM-Abgabe	30 %	rückläufiger PSM-Verbrauch	
Schweden	PSM-Abgabe	50 %	rückläufiger PSM-Verbrauch	

¹⁾ Höchstsat in % vom Marktpreis (Näherungswerte) beziehungsweise Besteuerung von Nährstoffüberschüssen in Euro/kg

Quelle: Nienhaus/Knickel 2004

auch solche Betriebe erfasst werden, die keine Prämienzahlungen erhalten und die Lenkungswirkung von CC daher nicht greift. Werden die Direktzahlungen nicht an die Einhaltung einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz gebunden (darauf deutet der jetzige Diskussionsstand hin), kann die Abgabe auf Nährstoffüberschüsse und PSM als alternatives ökonomisches Instrument zur Stärkung nachhaltiger Landwirtschaftsformen genutzt werden.

Insgesamt findet mit der im Rahmen der Agrarreform 2003 eingeleiteten Entkopplung der Direktzahlungen von der Erzeugung bestimmter landwirtschaftlicher Produkte und der Bindung der Zahlungen an Mindeststandards eine Wende in der Förderpolitik von einem Subventionssystem hin zu einem „Honorierungssystem“ statt. Wichtige gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft sollen garantiert und auch gezielt honoriert werden. Nur so kann die umfassende finanzielle Unterstützung der Landwirtschaft legitimiert werden.

Erstmals wird somit zumindest ansatzweise die Möglichkeit genutzt, die Direktzahlungen auch als Lenkungsinstrument zur Wahrung von Interessen des Verbraucher-, Tier- und Naturschutzes zu verstehen. Würden die Chancen der Agrarreform 2003 umfassend genutzt und um weitere fiskalische Instrumente wie ein Abgabesystem auf kritische Betriebsmittel ergänzt, die ein umweltgerechtes Wirtschaften für die landwirtschaftlichen Betriebe lohnenswert machen, wären notwendige Schritte hin zu einer stärker nachhaltig orientierten Landwirtschaft getan.

Anmerkungen

- (1) Ribbe, L.: Anmerkungen über die Umweltverträglichkeit des EU-Agrarhaushaltes. Euronatur, Rheinbach/Hamm 2002.
- (2) Nienhaus, B. und Knickel, K.: Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft. Studie im Auftrag der Gregor Louisoder Umweltstiftung, des Fördervereins Ökologische Steuerreform e.V. (FÖS) und des Naturschutzbund Deutschland e.V., Bonn: Naturschutzbund Deutschland (NABU), 2004.
- (3) Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) 2004: Die Agrarreform ist perfekt (www.verbraucherministerium.de/index-0002A3407CD31022B9146521C0A8D816.html#03).
- (4) Euronatur & Abl (Hrsg.): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, Rheinbach/Hamm, 2003.
- (5) Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Bioland, Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), Deutscher Tierschutzbund, Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL), Naturschutzbund Deutschland (NABU), Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR), Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), WWF Deutschland 2004: Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft für ein „Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“ vom 22. Dezember 2003, Januar 2004.
- (6) Ganzert, C., Hebauer, C., Heißenhuber, A., Hofstetter, M., Kattelhardt, J. 2003: Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht, Bundesamt für Naturschutz, BfN Skripten 99, Bonn 2003.
- (7) Deutscher Bauernverband (DBV): Übermäßige Anforderungen bei Cross Compliance vermeiden vom 09.09.2004 (www.bauernverband.de/print/presseservice_1724.html).
- (8) Europäische Kommission (Hrsg.) 2001: Study on the economic and environmental implications of the use of environmental taxes and charges in the European Union and its Member States (http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm).
- (9) Knickel, K., Janssen, B., Schramek, J. & Käppel, K.: Naturschutz und Landwirtschaft: Entwicklung eines Kriterienkataloges zur Bewertung der 'Guten fachlichen Praxis' aus naturschutzfachlicher Sicht. Angew. Landschaftsökologie, Heft 41, Münster, Landwirtschaftsverlag, 2000.
- (10) van Zeijts, H. (Hrsg.): Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht 1999.

Autorin

Bärbel Nienhaus ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Institut für Ländliche Strukturforchung (IfLS) an der Universität Frankfurt/Main und Mitverfasserin der Studie „Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft“.

Institut für Ländliche Strukturforchung
Zeppelinallee 31
60325 Frankfurt/Main
Deutschland

Telefon: 069 / 77 50 01
Fax: 069 / 77 77 84
E-Mail: knickel@ifls.de
www.ifls.de

