Abbildung 1
Mit einer umfassenden Metastudie zeigen Wissenschaftler, dass die Gemeinsame Agrarpolitik ihre Ziele zum Erhalt der Biodiversität verfehlt (Foto: Wilhelm Irsch, piclease).

Monika Offenberger

Schlechte Noten im Fitness-Check: Gemeinsame Agrarpolitik verfehlt Ziele zum Erhalt der Biodiversität

Ein internationales Gremium aus Ökonomen, Soziologen und Ökologen hat die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) einem Fitness-Check unterzogen. Dazu wurden hunderte relevante Fachpublikationen nach einem Kriterienkatalog ausgewertet, der von der EU-Kommission selbst offiziell erstellt und auf andere Politikfelder angewendet wurde. Die Studie zeigt, dass die GAP weder ihre ökologischen noch sozioökonomischen Ziele erreicht. Insbesondere die Finanzmittel zum Erhalt der Biodiversität und der Ökosystemleistungen sind ungünstig verteilt: Mit 30 Prozent der Direktzahlungen fließen hohe Summen in das Greening, das für den Artenschutz größtenteils wirkungslos ist. Dagegen erhalten die überwiegend effektiven Agrarumweltmaßnahmen nur einen Bruchteil der Gelder. Die Autoren mahnen eine grundlegende Reform der GAP nach 2020 an.

Zur Vorbereitung der Verhandlungen über die anstehende Reform hat die Europäische Kommission über 330.000 Meinungen eingeholt, wie die GAP modernisiert und vereinfacht werden könnte. Allerdings fehlte bislang eine systematische und faktengestützte Analyse der bisherigen GAP-Instrumente. Um diese Lücke zu füllen, gaben BirdLife Europe und das Europäische Umweltbüro EEB einen Fitness-Check in Auftrag; finanzielle und personelle Unterstützung bekamen sie vom Naturschutzbund Deutschland NABU, dem Deutschen Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung iDiv Jena-Halle-Leipzig, dem Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, der Universität

Abbildung 2
Ökologische Vorrangflächen – wie hier die Blaue Lupine (Lupinus angustifolius) als Zwischenfrucht – bereitzustellen, ist eine Voraussetzung, um Direktzahlungen zu erhalten. Die Wirksamkeit der Maßnahmen mit Blick auf den Erhalt der Biodiversität ist im Vergleich zu Agrarumweltmaßnahmen allerdings gering, dennoch werden hier deutlich mehr Mittel eingesetzt (Foto: Franziska Göde, piclease).

Göttingen sowie den Fraktionen der Grünen und der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament. Im November 2017 wurde die unabhängige Metastudie mit dem Titel „Erfüllt die GAP ihre Ziele?" in Brüssel vorgestellt; die 23 mitwirkenden Wissenschaftler hatten 880 relevante Publikationen gesichtet, davon mehr als 450 vollständig ausgewertet und 306 in einer detaillierten Datenbank öffentlich zugänglich gemacht.

Wie die Literaturauswertung zeigt, hat die GAP meist nur einen schwachen Einfluss auf die sich ständig wandelnde Landnutzung; sie kann bestehende Entwicklungen nur verstärken oder abschwächen. Insbesondere der landwirtschaftliche Strukturwandel mit seinem anhaltenden Trend zu größeren Betrieben wird durch die GAP bestenfalls verlangsamt, während der Erhalt kleinerer Betriebe nur ungenügend unterstützt wird: So ging die Zahl der weniger als 10 Hektar großen Betriebe zwischen 2005 und 2013 in verschiedenen Regionen der EU um 28 bis 37 Prozent zurück. Die Auswirkungen der GAP auf die Art der Bewirtschaftung sind widersprüchlich. Einerseits bemüht sie sich, als umweltschädlich erkannte Entwicklungen – insbesondere die fortschreitende Intensivierung und den Einsatz von Agrochemikalien – durch Verordnungen und finanzielle Anreize mittels Greening und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) einzuschränken. Andererseits bleiben viele Umweltprobleme wie die Nährstoffüberschüsse und der Rückgang der Biodiversität trotz der Direktzahlungen weiter bestehen.

Zwar finden sich in zahlreichen Studien gute Beispiele für die Effektivität von AUKM, jedoch wird deren Umsetzung mangels lokaler Anpassung oder wirksamer Ausgestaltung oft erschwert. Entsprechend nimmt die Artenvielfalt auf landwirtschaftlichen Böden in allen Mitgliedsstaaten weiter ab: Dies zeigt sich beispielhaft an der Situation der Feldvögel und der Grünland-

Schmetterlinge, von denen heute nur noch 60 respektive 80 Prozent der 1980 erfassten Populationen erhalten sind. Die Bereitstellung von Ökosystemleistungen zur Förderung der Artenvielfalt – allen voran Bestäubung und biologische Schädlingsbekämpfung – ist ebenfalls rückläufig.

Der Fitness-Check attestiert der GAP mangelnde ökologische Effizienz. Denn mit Blick auf die Artenvielfalt werden die größten Summen in die ineffizientesten Maßnahmen investiert: Der Löwenanteil der Zahlungen, nämlich über 12 Milliarden Euro – im Durchschnitt knapp 790 Euro pro Hektar – fällt auf die vom Greening geforderten Ökologischen Vorrangflächen (ÖVF). Tatsächlich wird aber nur ein Viertel der ÖVF so genutzt, dass damit die Artenvielfalt gefördert wird (siehe Pe´er et al. 2017; Lakner et al. 2017, vorgestellt in Offenberger 2018). Das Budget für die als effektiver angesehenen AUKM umfasst dagegen mit 3,2 Milliarden Euro nur gut ein Viertel der für ÖVF verfügbaren Summe und bringen dem Landwirt im Durchschnitt knapp 250 Euro pro Hektar. Analog den verschiedenen Optionen für ÖVF sind auch die möglichen AUKM unterschiedlich effektiv im Sinne des Artenschutzes. Zu den wirkungsvollsten („dunkelgrünen") Maßnahmen zählen auf Ackerflächen beispielsweise Uferrandstreifen zum Gewässerschutz, Saum- und Bandstrukturen oder Nahrungs- und Nistschutzflächen für bestimmte Vögel und Säuger; auf Grünland zählen dazu angepasste Mahdregime und Vieles mehr (Oppermann, Beaufoy & Jones 2012). Wie gering der Flächenumfang solcher „dunkelgrüner" AUKM in Deutschland ist, zeigt die Auswertung von Evaluierungsberichten aus zehn Bundesländern: Demnach kamen die effektivsten Maßnahmen im Mittel auf nur 0,32 Prozent des Ackerlandes und auf 11,16 Prozent des Grünlandes zum Tragen. Besonders beim Ackerland sind die Schwankungen mit 0,01 Prozent in Baden-Württemberg respektive 0,82 Prozent in Niedersachsen beträchtlich; Bayern liegt mit 0,35 Prozent etwa im Bundesdurchschnitt.

Mit der 2013 vorgenommenen GAP-Reform, die die Agrarumweltmaßnahmen (AUM) auf den Klimaschutz (AUKM) ausdehnte, wurde das ohnehin geringe Budget noch gekürzt: So sank ihr Anteil am Gesamt-Etat für die Entwicklung des ländlichen Raumes von 24,3 auf 22,1 Prozent. Nur 0,29 Milliarden Euro oder knapp 25 Euro pro Hektar werden für Natura 2000-Grünland ausgegeben, obwohl diese Gelder spezifisch auf den Artenschutz ausgerichtet und somit deutlich effizienter sind als alle anderen GAP-Instrumente. Somit erhalten tendenziell jene landwirtschaftlichen Flächen mit hohem Naturschutzwert und höchster Biodiversität innerhalb der EU nur unzureichende Förderung – und degradieren oder gehen ganz verloren.

Die Ergebnisse der Metastudie führen einmal mehr vor Augen, wie dringend eine grundlegende Reform der GAP nach 2020 ist, wenn die angestrebten Ziele zum Erhalt der Biodiversität erreicht werden sollen. Koautor Dr. Sebastian Lakner von der Universität Göttingen zieht folgendes Fazit: „Das Greening in seiner jetzigen Ausgestaltung ist gescheitert. Mit den AUKM haben wir grundsätzlich ein wirkungsvolles Instrument, das gute Ergebnisse erzielt, gerade wenn wir uns auf die dunkelgrünen Maßnahmen fokussieren. Das hat auch der Europäische Rechnungshof in einem Gutachten bekräftigt. Die bestehende Diversitätspolitik in der EU mit FFH, Vogelschutzrichtlinie und Natura 2000 muss im

Budget deutlich mehr Gewicht bekommen". Die Summen, die im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU von 2021–2028 vorgesehen sind (European Commission, 2018), zeigen freilich in eine andere Richtung, beklagt Sebastian Lakner: „Berechnungen des Agrarökonomen Alan Matthews, der unter anderem die Inflation berücksichtigt, lassen auf eine künftige Kürzung von 26 Prozent bei den Programmen für ländliche Entwicklung schließen, während die für den Artenschutz wirkungslosen Direktzahlungen nur um 11 Prozent gekürzt werden sollen. Wieder wird also genau der Teil der GAP proportional stärker gekürzt, der am ehesten gesellschaftliche Leistungen wie die Biodiversität und Ökosystemleistungen fördert. Insofern hat die Kommission in meinen Augen nicht die richtigen Schlüsse aus den vorliegenden wissenschaftlichen Studien gezogen."

Literatur

European Commission (2018): A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends – The Multiannual Financial Framework 2021–2027. – Budgetplan der EU für 2021–2028, veröffentlicht am 02. Mai 2018; https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en.

Lakner, S. et al. (2017): The German Implementation of Greening – Effectiveness, Participation & Policy Integration with the Agri-Environmental Programs. – Contributed Poster to the XV EAAE Congress Towards Sustainable Agri-Food Systems: Balancing between Markets and Society; http://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn059227.pdf.

Matthews, A. (2018): Commission assaults rural development spending to protect direct payments. – Analyse des Budgetplans der EU für 2021–2028), online veröffentlicht am 03. Mai 2018; http://capreform.eu/commission-assaults-rural-development-spending-to-protect-direct-payments/.

Offenberger, M. (2018): Europäische Studie: Biodiversität profitiert kaum von Ökologischen Vorrangflächen. – ANLiegen Natur 40/1; www.anl.bayern.de/publikationen/anliegen/meldungen/wordpress/greening_biodiv/.

Oppermann, R., Beaufoy, G. & Jones, G. (2012) High nature value farming in Europe. 35 European countries – experiences and perspectives. – Verlag regionalkultur Ubstadt-Weihe.

Pe´er, G. et al. (2017): Adding Some Green to the Greening: Improving the EU´s Ecological Focus Areas for Biodiversity and Farmers. – Conservation Letters 10, doi:10.1111/conl.12333: 517–530; http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/conl.12333/full.

Pe´er, G. et al. (2017): Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based, rapid Fitness-Check assessment – Preliminary Summary of key outcomes. – Leipzig, June 2017, BirdLife, EEB, NABU, iDiv, UFZ, Uni Göttingen: 34 S.; www.ufz.de/export/data/2/191862_executive_summary_17.11_final.pdf.

Pe´er, G. et al. (2017): Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based, rapid Fitness-Check assessment. – Leipzig, German Centre for Integrative Biodiversity Research (iDiv), Halle-Jena-Leipzig: 259 S.; https://en.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/agrarreform/171121-peer_et_al_2017_cap_fitness_check.pdf.

Pe´er, G. et al. (2017): Erfüllt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) ihre Ziele? – ein Fitness-Check basierend auf einer Literaturauswertung. – Deutsche Zusammenfassung: 21 S.; https://www.idiv.de/fileadmin/content/Files_CAP_Fitness_Check/Zusammenfassung_Fitness-Check_15_01_2018_FINAL.pdf.

Autorin

Dr. Monika Offenberger,
Jahrgang 1961.

Studium der Biologie in München, Promotion im Fach Ökologie. 1988 bis 1992 Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Verhaltensphysiologie in Seewiesen und an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Seit 1989 als freie Wissenschaftsjournalistin und Buchautorin (unter anderem „Symbiose", „Die Zeit des Waldes") tätig.

+49 89 7257361
monika.offenberger@mnet-mail.de

Zitiervorschlag

Offenberger, M. (2018): Schlechte Noten im Fitness-Check: Gemeinsame Agrarpolitik verfehlt Ziele zum Erhalt der Biodiversität. – ANLiegen Natur 40(2): 153–156, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Anliegen Natur

Jahr/Year: 2018

Band/Volume: 40_2_2018

Autor(en)/Author(s): Offenberger Monika

Artikel/Article: Schlechte Noten im Fitness-Check: Gemeinsame Agrarpolitik verfehlt Ziele zum Erhalt der Biodiversität 153-156