

**Agrarumweltprogramme in der EU
ein Instrument der Anreizpolitik im Spannungsfeld zwischen guter fachlicher Praxis
und Vertragsnaturschutz**

Referat von
Jobst Jungehülsing

Referat 211, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
Rochusstr. 1, 53123 Bonn

Vierzigste Jahrestagung der Gesellschaft
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues
vom 4. bis 6. Oktober 1999 in Kiel

Tagungsthema:
„Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Agrar- und Ernährungswirtschaft“

Agrarumweltprogramme in der EU – ein Instrument der Anreizpolitik im Spannungsfeld zwischen guter fachlicher Praxis und Vertragsnaturschutz

von Jobst Jungehülsing¹

1 Einführung

Im Zusammenhang mit Agrarumweltprogrammen stellt sich die Frage, welchen Beitrag diese zu einer wettbewerbsfähigen und von unternehmerischer Initiative geprägten Landwirtschaft leisten. In der öffentlichen Diskussion wird ein solcher Beitrag gelegentlich mit der Begründung angezweifelt, Agrarumweltprogramme seien allenfalls sinnvoll in benachteiligten Regionen oder auslaufenden Betrieben.

Von wissenschaftlicher Seite werden dagegen seit längerem Anreizpolitiken empfohlen, weil die Agrarpreispolitik zur Verfolgung von Umweltzielen ungeeignet, häufig auch kontraproduktiv ist, und Auflagenpolitik aufgrund von Wettbewerbsnachteilen und der Intransparenz der Kosten für die politischen Entscheidungsträger nicht immer zweckmäßig erscheint (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT, 1992; ISERMEYER; 1998). Zur Bereitstellung von öffentlichen Gütern im Umweltbereich und zur Vermeidung externer Kosten der Agrarproduktion werden deshalb neben dem Ordnungsrecht seit Ende der achtziger Jahre verstärkt Elemente der Anreizpolitik eingesetzt. Genannt seien folgende Förderungsmaßnahmen auf europäischer Ebene:

- begrenzte Förderung in der Effizienzverordnung (ab 1985);
- das EG-Extensivierungsprogramm (ab 1989);
- die Förderung einer umweltverträglichen Landbewirtschaftung (ab 1992);
- die Förderung von Umweltzielen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raumes (ab 2000).

Die Maßnahmen wurden dabei aus dem jeweiligen Vorläuferprogramm weiterentwickelt. Das inhaltliche Spektrum ist breit, dem Grunde nach kann jedes Produktionsverfahren, das höhere Beiträge zu einem zu definierenden Umweltziel beisteuert als die normale Bewirtschaftung, gefördert werden. Schwerpunkt ist die landwirtschaftliche Produktion, darüber hinaus werden reine Landschaftspflegemaßnahmen, Fortbildungskurse, die Erhaltung historischer Landschaftsbestandteile und alter Haustierrassen gefördert.

Die Akzeptanz ist aus Sicht der EU zufriedenstellend: Am Ende der ersten fünfjährigen Programmperiode nahmen 1998 über 1 Million Betriebe in der EU teil, das sind 14 % aller Betriebe. Die Spannweite ist groß, sie reicht von 0,3 % der Betriebe in Griechenland bis zu 78 % in Österreich (EU, 1998). Die einbezogene Fläche beträgt zwischen 87 % der LF in Finnland und unter 1 % in Griechenland. Der Durchschnitt liegt in der EU bei 19 % der LF.

¹ Reg.-Dir. Dipl.-Ing. agr. Jobst Jungehülsing, Referat 211, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rochusstr. 1, 53123 Bonn.

2 Bedeutung für die Europäische Agrarpolitik

2.1 Prinzipien

Die Teilnahme ist freiwillig, die Mindestteilnahme beträgt fünf Jahre, um Umwelteffekte zu gewährleisten. Ansatzstelle ist das landwirtschaftliche Produktionsverfahren, Adressat der Subvention sind Landwirte. Das EU-Recht gibt den Rahmen vor, die Programmentwicklung wird von der Ebene betrieben, die zweckmäßigerweise zuständig ist, das kann bis zur Kreisebene hinuntergehen. Die Programme werden gemeinsam von der EU und den Mitgliedstaaten finanziert. In den letzten zehn Jahren hat sich die Zielsetzung deutlich geändert: Stand 1989 noch die Marktentlastung im Vordergrund, so wurden 1992 Umwelt- und Marktziele nebeneinander genannt. Heute ist der Umweltschutz in der Landwirtschaft vorrangiges Ziel der Maßnahme.

2.2 Die gute fachliche Praxis

Ausgangsbasis für die Verpflichtungen der Landwirte und den notwendigen Einkommensausgleich ist die gute fachliche Praxis. Dieses Prinzip ist im EG-Recht ständig konkretisiert worden. 1992 war dies lediglich in Leitlinien der Kommission geregelt. In der AGENDA 2000 wurde das Kriterium im EG-Recht verankert: Bezugsbasis für die Berechnung der Prämien ist die „gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinne in dem Gebiet, in dem die Maßnahme durchgeführt wird“ (EU, 1999a). Auch müssen alle Landwirte, die nur mit einem Betriebsteil an den Agrarumweltprogrammen teilnehmen, im gesamten Betrieb die „Anforderungen der guten landwirtschaftlichen Praxis“ erfüllen.

Das Prinzip der guten fachlichen Praxis als Ausgangsniveau der Agrarumweltprogramme ist zweckmäßig. Es wirft jedoch bei der Umsetzung eine Reihe von Fragen für Verwaltung und Landwirte auf.

- a) Da die Einhaltung der guten fachlichen Praxis von der EU rechtlich verankert wurde, müsste sie auch kontrollierbar sein, da Zahlungen daran gebunden sind. Dies mag noch praktikabel sein in Bereichen, in denen die gute fachliche Praxis rechtlich definiert ist, beispielsweise in der Düng-Verordnung oder im Pflanzenschutzgesetz. Hier dürfte es auch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen, da die Rechtsetzung in der EU bereits weitgehend harmonisiert ist.
- b) Schwierig wird die Behandlung des Gesamtspektrums der guten fachlichen Praxis, das sich aus der Kombination von Standortfaktoren, Witterungsverlauf und Betriebsleiterqualifikation ergibt und damit zwangsläufig einer allgemeingültigen Festschreibung entzieht. Aus gutem Grund steht in der EG-Verordnung das vage Attribut: „im üblichen Sinne im jeweiligen Gebiet“.
- c) Problematisch ist die Frage der Kontrolle der guten fachlichen Praxis: Diese umfasst die gesamte landwirtschaftliche Produktionstechnik im Jahresablauf einschließlich ihrer ökonomischen und ökologischen Bedingungen. Das wirft Fragen auf: Wie weit sollen die Kontrollen der Behörden gehen? Welche Konsequenzen sollen sie haben? Ein Beispiel: Zur guten fachlichen Praxis der Milchproduktion gehört nach dem Melken das Euterdippen. Soll in einem Milchviehbetrieb, der mit einer Feuchtgrünlandparzelle an einer Vertragsnaturschutzmaßnahme teilnimmt, ständig die Melkarbeit überprüft werden? Und

muss der Betrieb die Prämie für fünf Jahre Vertragsnaturschutz zurückzahlen, wenn der Lehrling an einem Sonntagmorgen das Euterdippen vergisst? Der richtige Einwand, dass der Zusammenhang zwischen Euterdippen und Vertragsnaturschutz relativ lose ist, hilft nicht weiter, denn das EG-Recht enthält keine Einschränkung des Prinzips. Ohne das Thema hier zu vertiefen, ist abzusehen, dass es in der nächsten Zeit Gegenstand interessanter Erörterungen zwischen Juristen, Landwirten und Umweltschützern werden wird. Das BML sucht zur Zeit mit den Ländern eine pragmatische Lösung, die die Anwendung der Agrarumweltprogramme möglichst wenig beeinträchtigt.

- d) Eine unterschiedliche regionale Auslegung der guten fachlichen Praxis birgt die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen. Bei in der ganzen EU verfügbaren produktionstechnischen Verfahren sollte ein einheitliches Niveau bestimmbar sein. In der Realität ist das schon schwieriger. So sollte in einem Nachbarland die herbizidverringende Kombination von Bandspritzung und Rollhacke in Hackfrüchten gefördert werden, während wir der Ansicht waren, dass dieses der in der EU verfügbare Stand der Technik sei und damit nicht honoriert werden braucht.
- e) Zu beachten ist ferner, dass sich die gute fachliche Praxis in Abhängigkeit von neuen Erkenntnissen weiterentwickelt. Daran müssen die Programme angepasst werden. Das ist ebenfalls bei der Bindung von Prämienzahlungen im Marktbereich an Umweltauflagen von Bedeutung. Werden dieselben Kriterien verwandt, wie in einem Umweltprogramm, besteht die Gefahr der Doppelförderung und eine der beiden Zahlungen dürfte über kurz oder lang kritisch hinterfragt werden.

2.3 Wettbewerbsfähigkeit

Es besteht kein Zweifel, dass an Agrarumweltprogrammen - wie an fast allen anderen agrarpolitischen Maßnahmen auch - einige Betriebe teilnehmen, die zukünftig nicht wettbewerbsfähig erscheinen. Dies kann aber kein erschöpfendes Kriterium für die Beurteilung der Programme sein. Wichtiger sind folgende Aspekte:

Durch höhere Umweltauflagen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen, wird in Betrieben der Produktionsprozess verteuert, sie verlieren c.p. an Wettbewerbsfähigkeit auf nationalen und internationalen Märkten. Da die gesellschaftlichen Anforderungen in der EU vermutlich steigen, sinkt die Wettbewerbsfähigkeit weiter. Durch die Programme können entsprechende Kosten ausgeglichen und Wettbewerbsnachteile verringert oder beseitigt werden. Dies gilt nicht nur innerhalb der EU, sondern auch international.

Für von der Gesellschaft gewünschte Dienstleistungen werden über die Maßnahmen die Finanzmittel bereitgestellt. Viele Betriebsleiter auch in benachteiligten Regionen bauen hiermit ein weiteres betriebliches Standbein auf. Als Beispiel sei ein Landwirt aus der Eifel genannt, der neben 70 Kühen (432.000 kg Milchquote) und 20 Pensionspferden inzwischen 29 ha Narzissenwiesen und ähnliche Biotope pflegt. Das Schnittgut wird an das Jungvieh verfüttert, aus den Pflegemaßnahmen resultiert ein zusätzlicher Umsatz von etwa 20.000 DM im Jahr. Das ist praktizierte multifunktionale Landwirtschaft. Sie setzt allerdings voraus, dass in den Regionen auch die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden.

Neben positiven Beiträgen zu einer wettbewerbsfähigen, multifunktionalen Landwirtschaft kann es auch Beeinträchtigungen geben. Dies ist der Fall, wenn für die gleiche Leistung bei vergleichbaren Standortbedingungen sehr unterschiedliche Prämien gezahlt werden. Im Ex-

tremfall wird ein Sachverhalt in Region X gefördert und in Region Y nicht. Dies kann zwar mit unterschiedlichen Präferenzen der jeweiligen Bevölkerung begründet werden. Trotzdem verursacht es für die Betriebe Wettbewerbsverzerrungen, die durch bessere Abstimmung mit Nachbarregionen und auf europäischer Ebene vermieden werden sollten.

2.4 Unterschiedliche Programmansätze

Wichtiges Kriterium bei der Entwicklung der Programme ist der Regionalisierungsgrad.

- a) Bei horizontalen Maßnahmen werden für einheitliche Anforderungen pauschale Prämien gezahlt. Beispiel ist die Förderung der extensiven Grünlandbewirtschaftung in der Gemeinschaftsaufgabe. Der horizontale Ansatz hat den Vorteil eines geringen Verwaltungsaufwandes je Vertrag, ist aber nur geeignet, wenn Prämienhöhe und Verpflichtungen für weite Regionen relativ wenig differenziert werden müssen. Ein Beispiel für EU-weit festgelegte Verpflichtungen ist der ökologische Landbau.
- b) Einzelflächenbezogene Verpflichtungen wie der Vertragsnaturschutz sind der entgegengesetzte Ansatz. Dies ist für spezielle Umweltziele beispielsweise beim Artenschutz sinnvoll, macht aber mehr Arbeit bei Programmentwicklung und Abwicklung.
- c) Es gibt eine ganze Reihe von Mischformen zwischen diesen beiden Extremen. Eine sehr interessante Verbindung der beiden Ansätze hat Irland in seinem Rural Environment Protection Scheme (REPS) entwickelt. Prämien und Gesamtprogramm mit 11 Kernbereichen sind im ganzen Land identisch. Obligatorisch für alle Teilnehmer sind u.a.: Ausreichende Wirtschaftsdünger- und Silagelagerkapazitäten, Maßnahmen gegen Überweidung, der Schutz von Gewässern, Biotopen, Hecken, Steinwällen sowie historisch bedeutsamer Stätten. Weitere Komponenten sind die Verringerung des Betriebsmitteleinsatzes, die Verbesserung des Bildes der Farm und Fortbildungskursen. Im ganzen Betrieb müssen alle Anforderungen der Basismaßnahmen erfüllt werden. Damit wird erreicht, dass die Betriebe sich auch an den etwas anspruchsvolleren Verpflichtungen beteiligen.

Tabelle 1: Regionalisierungsgrad ausgewählter Programme

| Programm: | Deutschland: MSL² | Vertragsnaturschutz | Irland: REPS³ |
|----------------------------|-------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Region: | Staat / horizontal | Einzelfläche | Staat / horizontal |
| Verpflichtungen: | Pauschal | Einzelfläche | Einzelbetrieb |
| Prämien: | Pauschal | Einzelfläche | Pauschal |
| Aufwand je Vertrag: | Niedrig | Hoch | Mittel |

Bevor der Landwirt am Programm teilnehmen kann, kommt ein Berater („Planner“) auf den Betrieb, der in jeder dieser 11 Kategorien den Zustand der Farm aufnimmt. Nach einem Gespräch mit dem Landwirt werden die Verpflichtungen für den gesamten Betrieb festgelegt. Je nach Situation können die Auflagen von Farm zu Farm sehr unterschiedlich sein. Teilweise macht der Berater auch Vorschläge, auf die der Landwirt aber nicht eingehen muss. Alle Farmer erhalten - unabhängig von ihren individuell sehr unterschiedlichen Auflagen - 125 EURO je Hektar, und zwar begrenzt auf 40 Hektar. Zusatzmaßnahmen sind möglich. Es stellt sich die Frage, ob dieser auf einzelbetrieblicher Ebene relativ auf-

² Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung.

³ Rural Environment Protection Scheme.

wendige Programmansatz, der den gesamten Betrieb praktisch einer Rundumüberprüfung in Bezug auf Umweltverträglichkeit und Landschaftspflege unterzieht, praktikabel ist. Gemessen an der Akzeptanz ist das Programm erfolgreich, und das trotz einer Prämienobergrenze von rund 10.000 DM je Betrieb: In Irland nehmen bereits 32.200 Betriebe (21 %) mit rund 1,09 Millionen Hektar (24,1 %) am REPS teil (EU, 1998).

2.5 Verwaltungsaufwand

Die Agrarumweltprogramme sind für die Verwaltung im Vergleich zu Direktzahlungen erheblich arbeitsaufwendiger; das gilt sowohl für horizontale als auch für sehr differenzierte Maßnahmen. Während bei Prämien im Marktbereich für die ganze EU Prämienhöhe, Bezugsfläche, Berechtigte und Antrags- und Kontrollmodalitäten einheitlich festgelegt werden, steigt der entsprechende Aufwand für Agrarumweltprogramme deutlich an.

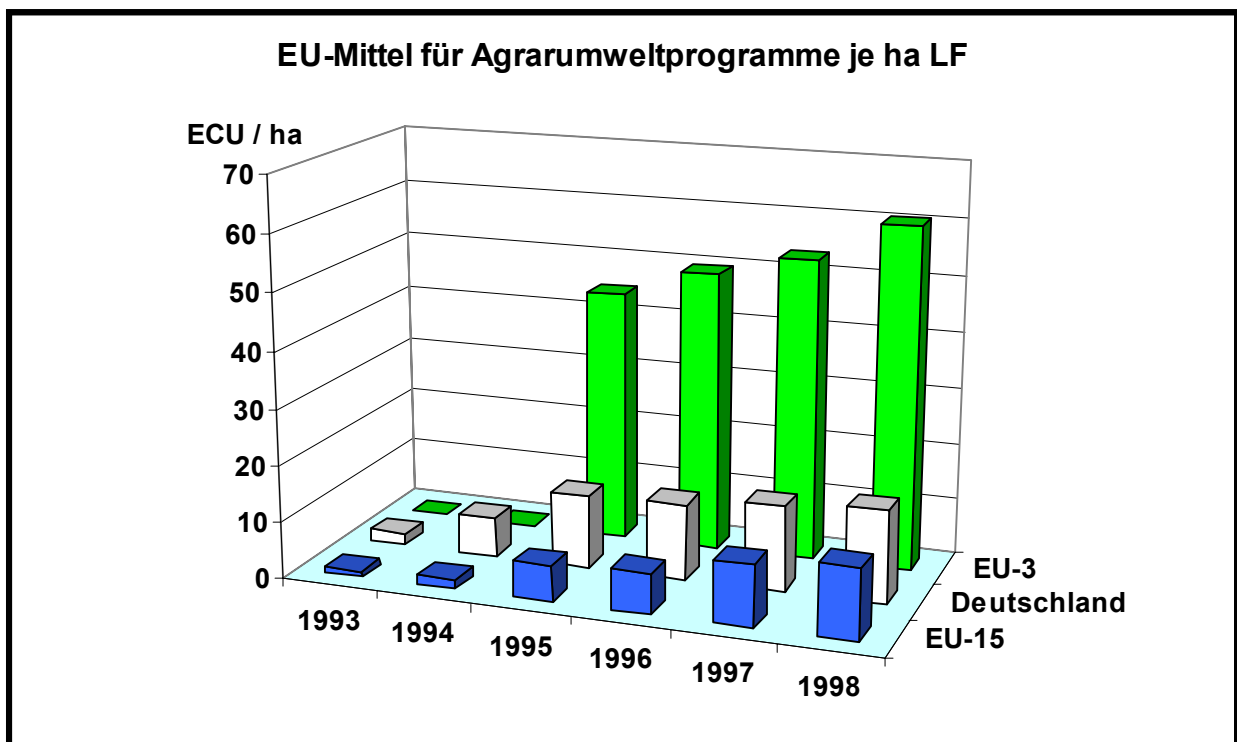
- a) Der regionale Ansatz der Programme führt zu erheblichem Programmierungsaufwand, so gibt es in den 15 Mitgliedstaaten über 130 Programme mit mehr als 2.200 unterschiedlichen Maßnahmen. Dafür steht auf EU Ebene ein Finanzvolumen zur Verfügung, das 1998 etwa dem zukünftigen Umfang der Ölsaatenprämie entspricht. Dies bedeutet zum Beispiel, dass für 2.200 Maßnahmen Beihilfeshöhen von den regionalen Behörden kalkuliert und begründet, von der EU-Kommission überprüft und genehmigt und im weiteren Verlauf von den Mitgliedstaaten evaluiert werden müssen.
- b) Weiteren Aufwand verursacht die Abstimmung, denn an der Programmgestaltung sind formal mindestens zwei, gelegentlich vier Ebenen beteiligt: Kreise, Bundesländer, Mitgliedstaaten und die Europäische Union. Die damit verbundenen Abstimmungsprozesse sind zeit- und personalaufwendig. Dieser Aufwand kann im Einzelnen sicher verringert werden, ganz lässt er sich jedoch nicht vermeiden, denn einerseits hat sich die Programmkonzeption auf der regional betroffenen Ebene bewährt (WILHELM, 1997), andererseits sind Rahmenregelungen auf Ebene des Mitgliedstaates und der EU notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen gering zu halten oder um zur Verwaltungsvereinfachung geeignete Sachverhalte horizontal zu regeln.
- c) Die Kontrollen sind aufwendiger, da die Einhaltung einer Vielzahl von Verpflichtungen überprüft werden muss (z.B. Viehbesatz, Betriebsmitteleinsatz, Schnittzeitpunkte). Teilweise müssen die Kontrollen mehr als einmal im Jahr stattfinden. Schließlich sind dabei analog zur Vertragsdauer bis zu fünf Jahre zu überprüfen. Auf die Problematik der Überprüfung der guten fachlichen Praxis wurde bereits hingewiesen.
- d) Die Evaluierung (Begleitung und Bewertung) wird zu Recht mit zunehmendem Finanzmitteleinsatz wichtiger, da die angestrebten Umwelteffekte überprüft werden muss. Dies verlangen nicht nur Rechnungshöfe und Kritiker innerhalb der WTO. Zugleich ist sie aufwendig, da eine Vielzahl von Fragen zu untersuchen ist und die wissenschaftliche Begleitung sich häufig über mehrere Jahre erstreckt, denn die zu erwartenden Umwelteffekte stellen sich nicht von heute auf morgen ein. Die Anforderungen für Programmplanung und Evaluierung wurden im Rahmen der neuen Verordnung für die Entwicklung des ländlichen Raumes nochmals deutlich gesteigert. Hier gelangen die Agrarverwaltungen, die zumindest in Deutschland von einem fortgesetzten Personalabbau betroffen sind, an die Grenze ihrer Kapazitäten. Trotz der Bedeutung der Evaluierung müssen Wege gesucht werden, den Aufwand in Grenzen zu halten.

Ansatzstellen dafür sind zum einen die effiziente Nutzung bereits vorliegender Untersuchungen. So muss der Ökologische Landbau nicht unbedingt von jedem Bundesland untersucht werden, sondern kann für Deutschland insgesamt evaluiert werden. Außerdem wurde in Deutschland eine Arbeitsgruppe von Bund und Ländern zur Koordination diverser Untersuchungen und Forschungsprojekte eingerichtet. Notwendig ist dabei die enge Zusammenarbeit von Naturwissenschaftlern und Agrarökonomen, um vernünftige Aussagen zu den ökologischen und ökonomischen Effekten zu erhalten.

2.6 Finanzmitteleinsatz

Die EU beteiligt sich an der Finanzierung der Maßnahmen mit 50 %, in Ziel-1-Gebieten mit 75 % der Mittel. An der Finanzierung wiederum bis zu vier Ebenen beteiligt. Diese Art von Politikverflechtung wird von Agrarökonomen gelegentlich kritisiert (MEHL, 1996). Allerdings ist zu beobachten, dass die Bereitschaft der EU, für diese Maßnahmen Mittel zur Verfügung zu stellen, offenbar ebenso zunimmt, wie die Bereitschaft der jeweiligen Regionen, diese Mittel auch in Anspruch zu nehmen.

Abbildung 1: EAGFL-Mittel in der EU



EAGFL-Ausgaben VO Nr. 2078/92 (EU 1998; eigene Berechnungen). EU-3: Österreich, Finnland, Schweden.

Die von der EU bereitgestellten und abgerufenen Mittel sind stetig angestiegen. 1998 wurden schätzungsweise 1,73 MRD. ECU aufgewandt, das sind etwa 4,4 % des EAGFL-Garantie. In einzelnen Regionen verlief die Entwicklung unterschiedlich. Deutschland hat die Maßnahmen sehr zügig eingeführt und lag zu Beginn über dem EU-Niveau. Seit einigen Jahren gibt es nur noch einen geringen Zuwachs. Nachdem Deutschland zu Beginn den höchsten Einsatz von Haushaltsmitteln je ha in der EU hatte, liegt es heute im mittleren Bereich an achter Stelle (EU, 1998). Interessant ist die Gruppe der Mitgliedstaaten, die der EU 1995 beitrug. Österreich, Finnland und Schweden haben von Beginn an erhebliche Mittel in die Agrarumweltpolitik investiert und bauen den Bereich weiter aus.

Gemessen an den bereitgestellten Mitteln haben die Programme zunehmende Bedeutung in der EU. Der auf die LF bezogene Mitteleinsatz ist ein Maßstab für die Bedeutung, die dem Instrument in der jeweiligen nationalen Agrarpolitik zugemessen wird. Für eine differenzierte Beurteilung der Programme muss er um andere Kriterien, wie die in die Programme einbezogene Fläche, die Teilnahmequoten von Betrieben und Flächen oder die Prämienhöhen innerhalb der einzelnen Programme ergänzt werden

2.7 Aktuelle Bewertung der Programme

Die in dieser Form seit 1992 angebotenen Agrarumweltprogramme werden weitgehend positiv beurteilt und insgesamt als geeignetes Instrument zur Lösung von Umweltproblemen im ländlichen Raum und zur Bereitstellung öffentlicher Güter im Umweltschutz durch die Landwirtschaft angesehen. Die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung plädiert für einen Ausbau der Agrarumweltprogramme, besonders genannt werden die Bestandteile Vertragsnaturschutz und Ökologischer Landbau. Auch der Wissenschaftliche Beirat beim BML hält eine stärkere Nutzung dieses Instruments für zweckmäßig (WB, 1998). Seltene Einigkeit besteht in dieser Frage schließlich auch bei den Agrar- und Umweltverbänden (DBV, 1999; DNR, 1999). Aufgabe der nationalen Agrarpolitik wird es sein, die dafür notwendigen Kofinanzierungsmittel bereitzustellen.

3 Zukünftige Entwicklung

3.1 AGENDA 2000

Während der Verhandlungen zur AGENDA 2000 wurde für die Landwirtschaft das Konzept eines „Europäischen Agrarmodells“ entwickelt. Dieses besteht für die EU-Kommission aus zwei Komponenten: Der Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft auf den Weltagarmärkten durch deutliche Preissenkungen und der Übernahme von Dienstleistungen und gesellschaftlich erwünschten Aufgaben durch die Landwirtschaft. Sofern es sich dabei um öffentliche Güter handelt, können diese im Rahmen der sogenannten „Zweiten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik honoriert werden. In Berlin wurden im März hierzu drei wichtige Entscheidungen gefällt:

- a) Da sich die Agrarumweltprogramme bewährt haben, werden sie in der neuen Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (EU 1999) mit einigen Ergänzungen fortgeführt. Das Prinzip des Ausgleichs freiwilliger Leistungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen, wird beibehalten und festgeschrieben (EU 1999a).
- b) Es werden mehr EU-Haushaltsmittel bereitgestellt. Die Finanzmittel für die drei flankierenden Maßnahmen (Umwelt, Erstaufforstung, Vorruhestand) steigen auf jährlich 2,76 Mrd. EURO im Zeitraum 2000 bis 2006. Das würde für die Agrarumweltprogramme einen Zuwachs von etwa 20 % gegenüber 1998 bedeuten. Die absolute Zahl hat allerdings nur begrenzte Aussagefähigkeit, denn die einzelnen Mitgliedstaaten haben innerhalb des Strukturbereiches Flexibilität, und sie können mehr oder weniger Mittel für die Umweltmaßnahmen beantragen, als vorgesehen. Im vergangenen Finanzierungszeitraum sind allerdings stets mehr Mittel beantragt und von der Kommission genehmigt worden als zuvor veranschlagt waren. Die Finanzmittel für Umweltzwecke können zukünftig auch aufgrund einer Regelung im Marktbereich steigen: Mögliche Einsparungen aufgrund von

Umweltanforderungen oder arbeitskraftbezogenen Prämienkürzungen stehen den Mitgliedstaaten für die flankierenden Maßnahmen zur Verfügung.

- c) Eine wichtige Erweiterung des Maßnahmenbündels auf EU-Ebene stellt schließlich der Ausgleich von Einkommenseinbußen dar, die Landwirte aufgrund von gemeinschaftlichen Umweltschutzvorschriften, das sind die europäische Vogelschutzrichtlinie und die FFH-Richtlinie, zu verzeichnen haben. Damit wird deutlich über das bisher geltende Prinzip hinausgegangen, nach dem für die Beachtung geltenden Rechts keine Ausgleichszahlungen aus EU-Mitteln gewährt werden.

3.2 WTO-Runde

Die im Herbst beginnende neue Welthandelsrunde in Seattle wird für die europäische Agrarwirtschaft genauso wichtig sein, wie die AGENDA 2000. Grundlage der Verhandlungen ist für die Europäische Union die AGENDA 2000. Zentrales Ziel bei den WTO-Verhandlungen wird es sein, die Vorstellung des europäischen Modells einer multifunktionalen Landwirtschaft zu vertreten. Auch das Thema „Umwelt- und Tierschutzstandards“ wird an geeigneter Stelle angesprochen werden. Insgesamt ist zu erwarten, dass sich die 1992 begonnene Liberalisierung der EU-Landwirtschaft fortsetzen wird.

Die Agrarumweltprogramme werden sowohl mittelbar als auch direkt von den WTO-Verhandlungen betroffen sein. Mittelbar hat die Liberalisierung auf den Agrarmärkten verschiedene Effekte: Die Bereitstellung von Umweltgütern durch die Landwirtschaft wird günstiger, da diese aufgrund der sinkenden Agrarpreise zu niedrigeren Opportunitätskosten bereitgestellt werden können. Beispiel: Flächen können günstiger für Biotopschutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden.

Andererseits können Landschaftspflegeleistungen bei sinkenden Einkommen aus der Agrarproduktion nicht mehr „nebenbei“ erbracht werden. Die Betriebe sind gezwungen, ihre Arbeitskapazitäten effizient einzusetzen, um das Einkommen zu sichern. In bestimmten Bereichen wird der Druck, bisher geübte Rücksichtnahme auf die Umwelt zurückzustellen, zunehmen. Beispiel: Zusammenlegung kleinerer Flächen zu großen Einheiten, um die Kosten der Arbeitserledigung zu senken. Wo es rechtlich möglich ist, werden dann Hecken, Saumstreifen etc. entfernt werden.

Die weitere Liberalisierung kann bei den Ausgaben für Umweltmaßnahmen auch kostensteigernd wirken, wie das Beispiel „Offenhalten der Landschaft“ durch Grünlandbewirtschaftung im Schwarzwald zeigt: In den Höhenlagen nehmen die Flächen zu, die nur noch bei Zahlung staatlicher Subventionen bewirtschaftet werden. Dazu muss das Gesamteinkommen je ha aus Milchproduktion und Landschaftspflegeleistung zumindest konstant bleiben. Da der Einkommensanteil aus der Agrarproduktion beispielsweise aufgrund sinkender Milchpreise rückläufig sein wird, müssen höhere Umweltprämien gezahlt werden und die Kosten für Agrarumweltprogramme je ha steigen.

Dieser Prozess kann sich auch in Sprüngen vollziehen. Aufgrund der hohen Erfassungskosten und sinkenden Milchpreise haben im Tal gelegene Molkereien entschieden, in den Hochlagen des Schwarzwaldes keine Milch mehr abzuholen. Das gesamte Produktionsverfahren entfällt damit für die Betriebe in der Region. Wenn die Grünlandflächen weiterhin offengehalten werden sollen, muss nun nicht allein der sinkende Milchpreis bei der Prämienkalkulation berücksichtigt werden, sondern die Differenz der Milchproduktion gegenüber einer alternativen Grünlandnutzung, in diesem Fall einer extensive Rindfleisch- und Ziegenfleischproduktion.

Eine alternative Einkommensstabilisierung für die Betriebe über eine Flächenausdehnung der extensiven Fleischerzeugung ist aufgrund der Geländebeschaffenheit begrenzt. In den WTO-Verhandlungen wird auch direkt über Agrarumweltmaßnahmen geredet werden. Diese sind nach bisherigem Stand Teil der nicht abbaupflichtigen „Green-Box“. Trotzdem wird es Diskussionen geben. Die OECD schlägt in einem Thesenpapier (OECD 1999) vor, dass Handelsbeeinträchtigungen durch notwendige Agrarumweltpolitiken unter bestimmten Bedingungen akzeptiert werden können. Voraussetzung ist die Minimierung negativer Effekte auf den Welthandel. Die OECD schlägt folgende Kriterien für Agrarumwelt-Politiken vor, die zu den geringsten Handelsverzerrungen führen:

- empirische Feststellung der Handelsbelastung;
- durchführbares alternatives Maßnahmenbündel;
- Beweis, dass die Maßnahme den Umweltnutzen maximiert und die Handelsbeeinträchtigung minimiert.

Aus unserer Sicht haben die in Deutschland angebotenen Programme kaum negative handelsbeeinflussende Effekte: Häufig wirken die Auflagen intensitäts- und betriebsmittelreduzierend und damit auch produktionsverringern. Tendenziell wirkt das importsteigernd oder exportverringern. Teilweise sind die Maßnahmen unabhängig von der Produktion, wie reine Landschaftspflegedienstleistung und Fortbildungsmaßnahmen.

Wenn durch die Maßnahmen Standorte in der Produktion gehalten werden, auf denen die Bewirtschaftung sonst aufgegeben würde, sind gewisse Handelsbeeinträchtigungen zu erwarten. Der Effekt ist aber begrenzt, da es sich um marginale Standorte mit niedrigen Erträgen handelt, und im Übrigen auf den Standorte kompensiert wird, die ansonsten intensiver bewirtschaftet würden (Beispiel: alte Streuobstwiese versus moderne Obstplantage). Die allenfalls geringen negativen Effekte auf den Welthandel werden durch die positiven Umwelteffekte gerechtfertigt (SCHEELE, 1999).

4 Zusammenfassung

Agrarumweltprogramme sind ein zweckmäßiges Instrument der Agrarpolitik zur Verwirklichung von Umweltzielen. Sie tragen zusätzlich zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Regionen bei, die mit niedrigeren Umwelanforderungen wirtschaften. Außerdem bilden sie die finanzielle Basis für die Bereitstellung öffentlicher Güter im Umweltbereich. Seit 1992 hat die Akzeptanz der Programme bei den Landwirten und der Einsatz von Haushaltsmitteln in der EU kontinuierlich zugenommen.

Das Ziel der Umweltentlastung hat in den Programmen deutlich an Gewicht gewonnen. Die gute fachliche Praxis wurde als Ausgangsbasis für Verpflichtungen und Prämienkalkulation festgeschrieben. Die Umsetzung dieses Prinzips erfordert pragmatische Lösungen zur Vermeidung überflüssigen Aufwands. Die Agrarumweltprogramme haben als Teil der „Zweiten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik mit den Beschlüssen zur AGENDA 2000 an Gewicht gewonnen und sollen ausgebaut werden. Aufgabe der nationalen Agrarpolitik wird es sein, die dafür notwendigen Kofinanzierungsmittel bereitzustellen.

In der kommenden WTO-Runde sind die Maßnahmen innerhalb der "Green-Box" abzusichern, da die geringen handelsbeeinflussenden Effekte durch die positiven Umwelteffekte gerechtfertigt werden.

Literaturverzeichnis

- DBV (1999): Landwirte aufgeschlossen für Vertragsnaturschutz. DBV-Informationen, Bonn.
- DNR (1999): Positionspapier der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände zum Agrarteil der AGENDA 2000. Bonn.
- EU (1998): State of application of regulation (EEC) No. 2078/92: Evaluation of Agri-environment Programmes, VI/7655/98, Brüssel.
- EU (1999): Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ...; Abl. der EG, 42. Jg., Nr. L 160.
- EU (1999a): Verordnung (EG) Nr. 1750/1999 der Kommission vom 23. Juli 1999 mit Durchführungsvorschriften ...; Abl. der EG, 42. Jg., Nr. L 214.
- ISERMEYER, F., NEANDER, E., THOROE, C. (1998): Gesellschaftliche Erwartungen an die Landnutzung. Stellungnahme für BML, Braunschweig.
- MEHL, P.; PLANKL, R. (1996): Doppelte Politikverflechtung als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 32. Münster-Hiltrup.
- OECD (1999): Developing criteria for agri-environmental policy measures that are minimally trade distorting. Paris, COM/AGR/CA/ENV/EPOC(99)71, (unveröffentlichter Entwurf).
- SCHEELE, M. (1999): Environment Services provided by Agriculture – The Setting of Environmental Targets and Reference Levels. Vortragsmanuskript Workshop on „Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture, Oslo.
- WILHELM, J. (1997): Agrarumweltprogramme aus Sicht des biotischen und abiotischen Ressourcenschutzes. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 33. Münster-Hiltrup.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1992): Strategien für eine umweltverträgliche Landwirtschaft, Schriftenreihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 414, Bonn.
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1998): AGENDA 2000: Zukunftsweg der Agrarpolitik?, Schriftenreihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 476, Bonn.