

**Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur
und Ländliche Räume**

**Tagung über die Entwicklung und künftige
Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme in der
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
[Kurzfassung]**

Manuskript, zu finden in www.fal.de

**Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001**

Also available at:
<http://www.bal.fal.de/download/Agrarumweltprogramme.pdf>

Tagung über die Entwicklung und künftige Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme in der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)

Das **Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL** und die **Gesellschaft der Freunde der FAL** hatten am 27. und 28. November 2000 zur Tagung „Agrarumweltprogramme – Konzepte, Entwicklungen, künftige Ausgestaltung“ in das Forum der FAL nach Braunschweig eingeladen.

Mehr als 200 Experten aus Wissenschaft, Beratung, Praxis und Verbänden sowie aus den Länder-, Bundes- und EU-Verwaltungen nahmen an dieser Veranstaltung teil.

Agrarumweltprogramme: Experten fordern mehr Regionalität und Flexibilität

Agrarumweltprogramme sind grundsätzlich geeignet, die von der Gesellschaft erwünschten Umweltziele zu erreichen. Dies wurde im Rahmen einer Tagung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) am 27. und 28. November in Braunschweig deutlich. Eine stärkere regionale Ausrichtung und mehr Flexibilität bei der Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen könnten die Effektivität und Effizienz der Programme erhöhen.

Positive Umwelteffekte

Über 200 Experten aus Wissenschaft, Beratung, Praxis und Verbänden sowie aus den Länder-, Bundes- und EU-Verwaltungen diskutierten zwei Tage lang über bisherige Ergebnisse und künftige Perspektiven von Agrarumweltmaßnahmen. Dabei zeigte sich, dass die verschiedenen Programme sowohl dem Schutz von Boden, Luft und Wasser dienen als auch zum Erhalt der Artenvielfalt von Pflanzen und Tieren beitragen. Für einen nachhaltigen Erfolg müssten vor allem aus Sicht des biologischen Ressourcenschutzes die Maßnahmen jedoch deutlich über die gute fachliche Praxis hinausgehen.

Erhöhung der Effektivität durch ein lokales Gebietsmanagement

Die Effektivität der Programme ließe sich bislang nur in einzelnen Fällen durch eine ergebnisorientierte Ausgestaltung der Prämierung erhöhen, in anderen Fällen wirke dieses Vorgehen sogar eher kontraproduktiv. Zur qualifizierten Umsetzung der naturschutzorientierten Agrarumweltmaßnahmen habe sich ein lokales Gebietsmanagement über freie Träger (z.B. Landschaftspflegeverbände) als sehr erfolgreich erwiesen. Verwaltungstechnische Vorgaben wie z.B. feste Mahdtermine im Grünland, die zu einer Monotonisierung der Flächennutzung führen, würden den optimalen Einsatz der Maßnahmen allerdings verhindern.

Abbau verwaltungstechnischer Hemmnisse gefordert

Um die Akzeptanz der Programme insbesondere in den aus Umwelt- und Naturschutzsicht besonders gefährdeten Agrarregionen weiter zu verbessern, ist es nach Ansicht der Experten notwendig, die Programme noch intensiver als bisher auf die regionalen Erfordernisse zuzuschneiden. Vor allem gelte es, flexible Lösungen vor Ort zuzulassen. Die von der Europäischen Kommission im Rahmen der Verordnung "Ländlicher Raum" (Verordnung (EG) Nr.

1257/1999) erlassenen Verwaltungsvorschriften würden diesbezüglich eher kontraproduktiv wirken. So müssten zum Beispiel die Einzelheiten der Förderbedingungen, die Verpflichtungen der Landwirte und die sonstigen Bedingungen detailliert bis 2006 beschrieben und vorausgeplant werden, monierten die für die Konzeption der Programme zuständigen Ländervertreter. Eine solche planwirtschaftliche Vorgehensweise nehme den Raum für individuelle auf die Bedürfnisse und Strukturen der Region zugeschnittene Konzeption. Darüber hinaus seien die in der Verordnung festgelegten mitfinanzierungsfähigen Prämien vor allem in den intensiven Acker- und Veredlungsregionen viel zu niedrig. Als ein großes bürokratisches Hemmnis wirkten die Verwaltungs- und Kontrollbestimmungen der Kommission, die ursprünglich für die EU-weit einheitlich umzusetzenden Preisausgleichsprämien entwickelt worden seien und nun für wesentlich detailliertere und regional unterschiedlich strukturierte Programme angewendet werden müssten, was außerordentlich schwierig und extrem personaufwendig sei.

Im ersten Teil der Tagung wurden Ergebnisse der Begleitforschung zu den Agrarumweltprogramme aus Deutschland, einzelnen Bundesländern und anderen EU-Mitgliedsstaaten vorgestellt.

Dr. Reiner Plankl vom **Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL** gab in seinem Vortrag einen Überblick über die Entwicklung der Agrarumweltprogramme in Deutschland und der EU. Der kontinuierliche Anstieg des EU-Finanzvolumens für Agrarumweltprogramme und die erhöhten EU-Co-Finanzierungssätze haben die Rahmenbedingungen für die Umsetzung der Agrarumweltpolitik in den Mitgliedstaaten und ihren Regionen seit ihrer Einführung im Jahr 1985 verbessert. Die Programme der EU-Mitgliedstaaten unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich des Maßnahmenangebots, sondern auch im Einsatz und der Verteilung der Mittel nach Maßnahmen und in ihrer horizontalen bzw. regionalen Ausrichtung. Eine ungleichgewichtige Verteilung der Finanzmittel für die Agrarumweltprogramme zeigt sich auch zwischen den Ländern in Deutschland. In Deutschland entfällt etwa die Hälfte der Finanzmittel auf die beiden südlichen Bundesländer Bayern und Baden Württemberg. Wie erste Auswertungen der Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums zeigen, wird sich daran auch in der neuen Förderphase 2000 bis 2007 nicht wesentlich ändern. In Deutschland ist damit zu rechnen, dass im neuen Förderzeitraum jahresdurchschnittlich rd. 1,5 Mrd. DM in die Agrarumweltprogramme fließen werden. Dies ist gegenüber der Förderperiode 1993 bis 1998 eine deutliche Steigerung von etwa 60 %. Nach einer ersten Durchsicht der Entwicklungspläne der Länder entsprechen die Programme weitgehend den vorhergehenden Programmen. Grundsätzlich positiv hervorzuheben ist die bei den Ländern in Deutschland festgestellte Bereitschaft, zusätzliche eigene Landesmittel als Co-Finanzierung mit einzubringen.

In seinem Vortrag über die Wirkungen der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92 stellte **Bernhard Osterburg** vom **Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL** Ergebnisse von Auswertungen der regionalen Inanspruchnahme, von Buchführungsdaten und der Flächennutzungsstatistik vor. Die zu beobachtende Konzentration der Teilnahme auf extensivere Regionen und Betriebe lässt nur eingeschränkte Extensivierungswirkungen erwarten. Durch Zeitreihenanalysen konnte allerdings gezeigt werden, dass Teilnehmer an Agrarumweltprogrammen die Flächenutzung im Vergleich zu ähnlich strukturierten Betrieben, die nicht an Agrarumweltprogrammen teilnehmen, deutlich stärker extensivieren, z. B. durch Senkung

der Viehbesatzdichte und Reduzierung der mineralischen Düngung. Erwünschte, aber weniger rentable Verfahren wie Zwischenfruchtanbau oder Extensivgrünland wurden durch die Umweltmaßnahmen entgegen dem sonstigen Trend aufrecht erhalten oder sogar ausgedehnt. Auch eine Einschränkung der Produktion, z. B. bei Getreide, konnte für extensivierende Betriebe nachgewiesen werden. Das Betriebseinkommen und die Gewinne von Teilnehmern an Agrarumweltprogrammen entwickeln sich günstiger im Vergleich zu Nicht-Teilnehmern und unterscheiden sich darin signifikant von Nicht-Teilnehmern. Agrarumweltprogramme zeigen also erwünschte Wirkungen, offenbar bestehen aber noch Spielräume für eine künftige, effizientere Ausgestaltung.

Dr. Jürgen Wilhelm vom **Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten** plädierte in seinem Beitrag für eine stärkere Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Nutzen- und Kostenaspekte bei der ökologischen und ökonomischen Bewertung der Programmwirkungen. Eine rationale Agrar- und Umweltpolitik zeichne sich nämlich dadurch aus, dass nur solche Agrarumweltprogramme umgesetzt werden, deren Nutzen von der Gesellschaft höher bewertet werden als die mit den Programmen verbundenen Kosten. Im Rahmen seiner an der Universität Göttingen angefertigten Dissertation habe er mit Hilfe einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse zeigen können, dass es unter den in Deutschland angebotenen Agrarumweltprogrammen effiziente und weniger effiziente Programme gibt. Die in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen angebotenen Programme wichen in ihrer Ausgabeneffizienz deutlich positiv von den Programmen anderer Bundesländer ab. Aufbauend auf den Ergebnissen von Zahlungsbereitschaftsanalysen zur Quantifizierung des Nutzens der Bereitstellung intakter Kulturlandschaften habe er berechnen können, dass Baden-Württemberg mit Nettowohlfahrtswirkungen des Agrarumweltprogramms MEKA von rund 200 Mio. DM das volkswirtschaftlich effizienteste Agrarumweltprogramm in Deutschland umgesetzt hat. Ursache hierfür sei die im Vergleich zu anderen Ländern bessere Versorgung der Konsumenten mit den öffentlichen Gütern „umweltschonende Landwirtschaft“ und „intakte Kulturlandschaft“.

Frau **Dr. Hiltrud Nieberg** vom **Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der FAL** stellte die Ergebnisse einer mehrjährigen Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der Umstellung auf ökologischen Landbau und einer Analyse der ökologisch wirtschaftenden Betriebe des Testbetriebsnetzes vor. Die Umstellung auf ökologischen Landbau habe sich für viele Betriebe als wirtschaftlich interessante Alternative erwiesen. Vor allem Marktfruchtbetriebe hätten von der Umstellung profitiert. Auch ohne Extensivierungsbeihilfen wäre die Umstellung für die Mehrzahl der untersuchten Marktfruchtbetriebe wirtschaftlich interessant gewesen, während die Futterbaubetriebe zum Teil beträchtliche Einkommenseinbußen hätten hinnehmen müssen. Eine gute „Öko-Vermarktung“ sei für Marktfruchtbetriebe besonders wichtig. Etwa 76 % des Gewinns beruhten auf Preiszuschlägen, die durch eine Vermarktung über die speziellen Absatzwege des ökologischen Landbaues erzielt werden konnten. Bei den Futterbaubetrieben liege dieser Anteil dagegen nur bei 48 %. Hierin zeige sich die vergleichsweise ungünstigere Möglichkeit, tierische Produkte über spezielle Handelswege für ökologisch erzeugte Produkte zu vermarkten. Das im Durchschnitt positive Abschneiden der Umstellungsbetriebe dürfe jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass sich die einzelnen Betriebe in der Gewinnentwicklung stark unterscheiden. Die erfolgreichsten Betriebe würden einen um mehr als 2000 DM/ha höheren Gewinn erzielen als die am wenigsten erfolgreichen Betriebe. Bei einem Drittel der Betriebe reiche die Prämie nicht aus, die negative Gewinndifferenz zu den konventionellen Referenzbetrieben auszugleichen. Die erfolgreichsten Betriebe verzeichneten gegenüber den am wenigsten erfolgreichen Betrieben signifikant höhere Erträge und tierische Leistungen, höhere Erzeugerpreise, niedrigere Aufwendungen und Kosten sowie einen höheren Anteil an Produkten, die sich zu besonders hohen Preisen im „Öko-Markt“ absetzen ließen. Erfolgreiche Betriebe wiesen dar-

über hinaus im Durchschnitt eine höhere Flächenausstattung und größere Tierbestände auf. Die Frage des betrieblichen Wachstums stelle sich für die Ökobetriebe genauso wie für die konventionell wirtschaftenden Kollegen.

Herwig Vopel vom **Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft** und **Dr. Michael Menge** von der **Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft** stellten das Agrarumweltprogramm „Umweltgerechte Landwirtschaft in Sachsen“ vor. Das Programm verfolgt das Ziel, eine betont umweltschonende Wirtschaftsweise in der Landwirtschaft umzusetzen und damit den beiden Hauptproblemen Erosionsgefährdung und Nitratbelastung der Böden zu begegnen. Seit 1994 begleitet die Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft alle Teile des Programms. Als Datenbasis zur Abschätzung der Effekte auf Umwelt, Markt und Einkommen der Teilnehmer dienen u. a. 72 Referenzbetriebe mit einer Fläche von ca. 45.000 ha sowie über 1000 Dauertestflächen zur Überprüfung der Nährstoffgehalte der Böden. Alle Untersuchungen zeigen über die Jahre, dass durch die Anwendung des Agrarumweltprogramms in allen Förderstufen eine Umweltentlastung eintritt. Durch die reduzierte Stickstoffdüngung und den Verzicht auf Halmstabilisatoren kommt es zu Marktentlastungen von bis zu 26 %. Der Pflanzenschutzmitteleinsatz sank je nach Förderstufe um 8 - 25 %. Erhebliche Fortschritte konnten beim Erosionsschutz erreicht werden. Auf über 98.000 ha Fläche und damit auf einem knappen Viertel der als erosionsgefährdet einzustufenden Fläche werden erosionsmindernde Verfahren angewandt, wie z. B. Mulchsaat, Zwischenfruchtanbau und Untersaaten. Hinsichtlich der Einkommenswirkung des Programms lässt sich feststellen, dass die gezahlten Prämien in etwa die niedrigeren Erträge und Umsatzerlöse im Mittel der Jahre kompensieren.

Dr. Michael Köbler, Mitarbeiter am **Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues der TU München-Weihenstephan**, gab einen Einblick in die Situation in Bayern. Mit knapp 100.000 geförderten Betrieben (1999) und damit 64 % aller bayerischen Betriebe sowie einer durchschnittlichen Zuwendung in Höhe von ca. 4.500 DM/Betrieb nimmt das bayerische Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) eine besondere Stellung hinsichtlich seiner ausgesprochen hohen Akzeptanz innerhalb der Agrarumweltprogramme in Deutschland ein. Wichtigster Programmpunkt ist die Grünlandextensivierung. Auf ca. 200.000 ha verzichten Landwirte im Rahmen der Stufe b der Grünlandmaßnahme (400 DM/ha) auf den Einsatz mineralischer Düngemittel. Diese Fördermöglichkeit wird fast ausschließlich in den Alpen und dem bayerischen Wald in Anspruch genommen. Für die Stufe a mit einer Grünlandprämie von 200 DM/ha (Umbruchverbot; Mindestviehbesatz; Mulchverbot; kein flächiger chemischer Pflanzenschutz) ist mit ca. 455.000 ha kein regionalspezifischer Schwerpunkt auszumachen. In einigen Regionen Bayerns, in denen nur unzureichende Vermarktungsmöglichkeiten auf dem Biosektor existieren, haben Biobetriebe nach Ablauf ihrer vertraglichen Bindung innerhalb des KULAP verstärkt auf konventionelle Wirtschaftsweise rückumgestellt. Um die Nachhaltigkeit der Agrarumweltprogramme zu sichern, sind demzufolge in Teilbereichen auch Vermarktungsförderungen notwendig. Wünschenswert wäre es darüber hinaus, wenn zur Steigerung des Effektes auf die Umwelt zukünftig verstärkt eine raum- und zielbezogene Ausrichtung der einzelnen Maßnahmen auf potentielle Gebietskulissen wie bspw. Überschwemmungsgebiete; Biotoptypen der Kulturlandschaft erfolgen würde.

Dr. Michael Anger vom **Institut für Pflanzenbau der Universität Bonn** berichtete über ein dreijähriges Forschungsvorhaben zur Wirkung der Grünlandextensivierungsprogramme im Mittelgebirge Nordrhein-Westfalens. Die Evaluierung der Maßnahme „Extensive Grünlandnutzung“ ergab deutliche Unterschiede in den Hoftorbilanz-Überschüssen von Milchviehbetrieben. Während die Nichtteilnehmer einen Überschuss von 135 kg N, 16 kg P, 44 kg K je ha Grünland

aufwiesen, fiel dieser bei den Teilnehmern, die laut Auflage des Programms mit max. 1,4 GV/ha Dauergrünland und ohne Mineraldüngereinsatz wirtschafteten, mit 13 kg N, 6 kg P, 20 kg K je ha deutlich geringer aus. Es wurde daher angeraten, zukünftig die finanzielle Honorierung der von den Grünlandbetrieben tatsächlich erbrachten ökologischen Leistung für den abiotischen Ressourcenschutz stärker zielorientiert zu gestalten, indem die Zahlung mit der Höhe der Nährstoffüberschüsse verknüpft wird. Als weiteren Kritikpunkt an der Ausgestaltung des Programms ist die mangelnde Reglementierung von Zukauffuttermittel und die mit ihnen einhergehende Nährstoffzufuhr. Die Akzeptanz des auf biotische Ressourcenschutzaspekte ausgerichteten Mittelgebirgsprogramms mit Spätschnittauflagen könnte wesentlich erhöht werden, wenn durch entsprechende Anpassungsstrategien die ansonsten vorzufindende geringe Futterqualität gesteigert werden könnte, ohne die Umweltziele des Programms zu vernachlässigen. Bei einer weniger starren Handhabung des vorgeschriebenen Nutzungstermins in Abhängigkeit von der floristischen Zusammensetzung der Grünlandbestände, deren Entwicklungsstadium sowie der Jahreswitterung könnte zumindest in einigen Jahren der Nutzungstermin vorverlegt und damit die Integrationsmöglichkeiten der Extensivaufwüchse in den landwirtschaftlichen Betrieb wesentlich erhöht werden.

Herr Schramek vom **Institut für Ländliche Strukturforchung der Universität Frankfurt (IfLS)** stellte eine vergleichende Untersuchung der Agrarumweltprogramme in der EU basierend auf 22 Fallstudienregionen vor. Wichtigste Beweggründe für die Inanspruchnahme von agrarumweltpolitischen Maßnahmen seien EU-weit, erwartungsgemäß, finanzielle Gründe. Die Erhaltung und Verbesserung der Umwelt sei ein weiterer relativ häufig genannter Beweggrund von Landwirten für die Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen. Die häufigsten Probleme in den Fallstudienregionen sind der Verlust der Strukturvielfalt in der Landschaft, landwirtschaftlich verursachte stoffliche Belastungen von Grund- und Oberflächengewässern sowie die intensivere Nutzung von zuvor extensiv genutzten Grünlandflächen und die Nutzungsaufgabe von Grünland. Nur vereinzelt seien signifikante Effekte der Agrarumweltmaßnahmen in Hinblick auf die Intensität der Landbewirtschaftung festzustellen. Dies betreffe den N-Mineraldüngereinsatz, den Pestizideinsatz, die Viehbesatzreduzierung sowie den Erhalt eines Mindestviehbesatzes. Wie die Untersuchung zeige, müsse für die Gewährleistung einer dauerhaft umweltfreundlichen Bewirtschaftung zukünftig noch verstärkter als bisher Überzeugungsarbeit und Weiterbildung bei Landwirten in alternativen Produktionstechniken geleistet werden. Da eine wirkungsvolle Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen häufig auch längerfristige betriebswirtschaftliche Anpassungen oder Investitionen erfordere, sei es darüber hinaus notwendig, den Landwirten Sicherheit für längerfristige Planungen, als nur für die 5-jährige Laufzeit der Programme, zu bieten.

Franz Sinabell vom **Institut für Wirtschaft, Politik und Recht der Universität für Bodenkultur in Wien** stellte das österreichische Agrarumweltprogramm ÖPUL vor, das mit dem EU-Beitritt eingeführt wurde. Während die Wirkung auf landwirtschaftliche Einkommen generell positiv eingeschätzt wird, ist bezüglich landwirtschaftlicher Outputs mit teilweise widersprüchlichen Ergebnissen zu rechnen. Solche Ergebnisse sind auf gegenläufige Effekte von zwei Typen von Maßnahmen zurückzuführen, und zwar jenen, die zur Extensivierung der Produktion führen und solchen, die zu einer Aufrechterhaltung der Produktion beitragen. Mit konkreten Umwelteffekten des ÖPUL setzen sich nur eine geringe Zahl von Studien auseinander. Die Umwelteffekte des ÖPUL sind nicht eindeutig und z. T. auch schwer zu überprüfen, da die Ziele nicht immer eindeutig definiert wurden. Leicht positive Effekte konnten für den Grundwasserschutz nachgewiesen werden. Künftige Entwicklungen des ÖPUL werden sich vermehrt an gesellschaftlichen Präferenzen für die Gestaltung von Agrarlandschaften und gut messbaren Umweltindikatoren orientie-

ren. So wurden bei der Weiterentwicklung des ÖPUL Akzente im Bereich Wasserschutz und Naturschutz gesetzt.

Mit den Agrarumweltprogrammen in Großbritannien beschäftigte sich **Dr Geoff Wilson** vom **Department of Geography des King's College London**. Im Vergleich zu den meisten anderen EU Mitgliedstaaten fallen sowohl die relative geringen Finanzmittel als auch die geringe Teilnahme an den Agrarumweltprogrammen auf. Charakteristisch für die britischen Agrarumweltprogramme ist vor allem das sogenannte „ESA Programm“, das sich auf als "ökologisch wertvoll" ausgewiesene Gebiete bezieht, und welches etwa 60% der Gesamtkosten ausmacht (ESA = environment sensitive area). Das zweite wichtige Programm ist das 'Countryside Stewardship Scheme' das etwa ein Fünftel des gesamten britischen Agrarumweltausgaben ausmacht. Die Bewertung der Wirkungen der Agrarumweltprogramme falle kritisch aus. Innerhalb der (wenigen) ausgewiesenen ESAs sei zwar das relative Einkommen der teilnehmenden Landwirte durch das ESA Programm verbessert und in manchen Fällen eine angedrohte Intensivierung der Landwirtschaft aufgehalten wurden. Allerdings habe das Programm nur begrenzt zur Verbesserung der Umwelt beigetragen, da das Ziel vor allem die Beibehaltung existierender Wirtschaftsformen statt radikaler Veränderung der Denk- und Handlungsweisen der Landwirte sei. Das Countryside Stewardship Scheme habe vielleicht das größte Potential, aber zur Zeit gebe es aufgrund von Budgetbeschränkungen weitaus mehr Bewerber als Teilnehmer. Untersuchungen hätten allerdings gezeigt, dass dieses Programm mehr zu Veränderungen existierender Wirtschaftsweisen von Landwirten beiträgt als „ESA-Programme“. Insbesondere scheine dieses Programm zu einer Umstellung in der Denkweise der Landwirte zu führen. Dr. Wilson stellte einen Wandel der britischen Position bezüglich europäischer Agrarumweltprogramme von einem 'enthusiastischen Verfechter' in den 80er Jahren zu einem 'widerwilligen Teilnehmer' in den 90er Jahre fest. Gründe für diese Position als widerwilliger Teilnehmer in der europäischen Agrarumweltpolitik sind vielfältig und schließen politische, kulturelle und sozio-ökonomische Faktoren ein. Nach einem gutem Anfang würden britische Agrarumweltprogramme inzwischen dem europäischen 'Durchschnitt' immer mehr nachhängen, und radikale Veränderungen seien momentan nicht in Sicht.

Im folgenden Teil der Tagung wurde eine Einordnung der Agrarumweltmaßnahmen in die allgemeine Agrarumweltpolitik vorgenommen.

Prof. Dr. Hampicke vom **Lehrstuhl für Landschaftsökonomie der Universität Greifswald** befasste sich mit Vor- und Nachteilen der Agrarumweltprogramme als Instrument der Umweltpolitik zum Schutz der Artenvielfalt. Diese Programme zur Förderung der Artenvielfalt definierten Property Rights zugunsten der Landnutzer, ökologische Leistungen würden ihnen "abgekauft". Es gebe zu dieser Konstruktion keine grundsätzliche Alternative, da ökologische Leistungen dieser Art ohne Honorierung im allgemeinen nicht zu erbringen sind. Eine Weiterentwicklung der Instrumente sei in verschiedenen Richtungen zu empfehlen. Dies betreffe zum Beispiel die Anpassung der Fördersätze an die tatsächlichen Kosten der Landwirte, wobei zukünftig verstärkt Vollkosten zu berücksichtigen seien, die Herstellung einer langfristigen Planungssicherheit für die Betriebe und die Korrektur offensichtlicher technisch-organisatorischer Defizite (z.B. starrer Termine). Als wichtig wurden auch die Konzentration der Mittelvergabe auf Verwendungen mit günstiger Kosten-Ergebnis-Relation und die Auswertung und Umsetzung der hierzu durchgeführten Studien angesehen. Des weiteren solle eine Erprobung von ergebnisorientierten (anstatt aufwandsorientierten) Ansätzen stattfinden. Eine weitere Erforschung der Bewertung ökologischer Leistungen durch die Allgemeinheit und eine lokale Erprobung von Naturschutz-Märkten könne langfristig zum Aufbau nachfrageorientierter Honorierungssysteme führen. Er verwies auf den Kunstmarkt, wo der Preis eines Gemäldes dessen

Wertschätzung und eben nicht die Herstellungskosten widerspiegeln. Auch über Umbau des bestehenden Subventionssystems (insbesondere Flächen- und Tierprämien) in ein System zur Honorierung ökologischer Leistungen sei nachzudenken.

Bernard Lehmann, Professor für Betriebswirtschaft und Ökonomie des ländlichen Raumes am Institut für Agrarwirtschaft der ETH Zürich, gab einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen der Agrarumweltpolitik in der Schweiz. Mit der 1992er Agrarreform, die auf eine Trennung der Preis- von der Einkommenspolitik abzielte, wurden Direktzahlungen zur Stützung der Einkommen bei sinkenden Erzeugerpreisen und zusätzlich ökologische Direktzahlungen im Rahmen von Agrarumweltprogrammen (z.B. Integrierte Produktion) eingeführt. Seit dem 1.1.1999 ist der Erhalt der allgemeinen Direktzahlungen an die Erfüllung eines ökologischen Leistungsnachweises und an die Erfüllung struktureller Kriterien gebunden (Cross-Compliance). Hauptelemente des ökologischen Leistungsnachweises sind die tiergerechte Haltung der Nutztiere, eine ausgeglichene Düngerbilanz, ein angemessener Anteil an ökologischen Ausgleichsflächen (aktuell 7%), eine geregelte Fruchtfolge, ein geeigneter Bodenschutz und die Auswahl und gezielte Anwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln. Auch kantonale Agrarumweltprogramme (Zusatzprogramme) sind aus landwirtschaftlicher Sicht mit der Cross-Compliance Forderung verbunden. Auf nationaler Ebene lässt sich für die Agrarumweltprogramme der Integrierten Produktion und des biologischen Landbaus für die Jahre 1994-1998 eine Reduktion umweltrelevanter N-Frachten im N-Verlustpotential um ca. 7 % feststellen. Mit der Verbindlichkeitserklärung des ökologischen Leistungsnachweises für den Erhalt jeglicher Direktzahlungen ergibt sich aus ökonomischer Sicht eine Verschiebung des Rechts der Nutzung natürlicher Ressourcen von den Landwirten zur Gesellschaft. Kantonale Zusatzprogramme, obwohl klar ökologisch ausgerichtet, haben aus Sicht der Landwirte den primären Charakter von Einkommenstransfers, die an ökologische Bedingungen geknüpft sind. Die Bandbreite von Bedingungen, welche an Transfers geknüpft werden, werden aber zunehmend den ökologischen Rahmen sprengen; es zeichnet sich ab – vor allem in der Schweiz – dass zunehmend landschaftsgestalterische und räumlich-soziale Aspekte an Bedeutung gewinnen.

Wolfram Gütler, Geschäftsführer des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL), zeigte Beispiele für die Kooperation zwischen Landwirtschaft und Naturschutz auf, wie sie von Landschaftspflegeverbänden angestrebt werden. Diese Verbände (derzeit 133 lokale Verbände in Deutschland) übernehmen eine Koordinierungsfunktion zwischen Verwaltung der Gebietskörperschaften, Landwirtschaft und Naturschutz, was auch durch die paritätische Besetzung der Vorstände durch diese drei Interessengruppen gewährleistet wird. Anhand der Beispiele Wiesenvogelschutz und Magerrasenpflege mit Schafen hob Herr Gütler die Bedeutung eines von allen Seiten getragenen, lokalen Gebietsmanagements hervor. In Hinblick auf die Agrarumweltprogramme sieht der DVL Verbesserungsbedarf. Oft verhindern verwaltungstechnische Probleme den optimalen Einsatz der Maßnahmen, etwa wenn feste Mahdtermine im Grünland zu einer Monotonisierung führen. Hinzu kommt die fehlende, langfristige Planungssicherheit. Hier ist mehr Flexibilität bei der Umsetzung gefordert. „Treue-Prämien“ und langfristige Vertragsabschlüsse können für den Naturschutz und die Landwirtschaft langfristige Perspektiven schaffen. Eine Ausrichtung der Agrarumweltprogramme an einer Ergebnis- statt Handlungsorientierung ist in der Praxis schwierig. Weiterentwicklungen sollten angestrebt werden, doch setzen die Artenvielfalt, die Unsicherheit von Prognosen und die Praktikabilität der Ergebnisorientierung Grenzen. Zur qualifizierten Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen hat sich ein Management vor Ort über freie Träger (z.B. Landschaftspflegeverbände) als absolut wünschenswert erwiesen. Diesbezüglich sind auch auf EU-Ebene Fördermöglichkeiten neu zu schaffen. Teile der Agrarumweltprogramme, die nur geringfügig über die Gute

fachliche Praxis hinausgehen, bringen aus Sicht des biotischen Ressourcenschutzes wenig. Hier sollte eine Schwerpunktverlagerung der Finanzmittel hin zu Maßnahmen erfolgen, die deutlich positive ökologische Effekte bewirken. Die Evaluierung der Agrarumweltprogramme sollte dringend verbessert werden. Evaluierung sollte nicht als Abwehrinstrument zur Rechtfertigung gegenüber Brüssel, sondern als Instrument zur notwendigen Weiterentwicklung der Programme verstanden werden. Bei der Evaluierung sollten Bauern-, Naturschutz- und Landschaftspflegeverbände integriert werden. Die Berichte sind jeweils zu veröffentlichen. Weiterhin sind die in ihrer gesamten Breite über die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) zu unterstützen. Innerhalb von Schutzgebieten sind für Leistungen der Landwirtschaft Zahlungen in mindestens gleicher Höhe zu gewährleisten wie außerhalb der Schutzgebiete. Auch im Wald ist zum Erhalt hochgefährdeter Biotoptypen (z.B. Nieder- und Mittelwälder, Hutewälder) die Entwicklung eines Vertragsnaturschutzsystems erforderlich. Ein häufiges Problem der Agrarumweltprogramme ist die fehlende Kohärenz der einzelnen Programme untereinander sowie die fehlende Kohärenz zwischen Agrarumweltprogrammen und anderen Förderprogrammen (z.B. Aufforstungs- und Agrarumweltprogramme). Hier ist dringend eine bessere Abstimmung anzustreben.

Im letzten Teil wurden Perspektiven der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Naturschutzpolitik diskutiert.

Die grundsätzlichen Fragen und Ziele des Naturschutzes wurden von **Herrn Klein** vom **Bundesamt für Naturschutz (BfN)** erläutert. Dabei setzte er die Landwirtschaft in den Kontext eines Integrationsmodells, in dem Flächen der anthropogenen Nutzung sowie natürliche und spezielle Schutzzonen mit jeweils unterschiedlichen Zielen ausgestattet sind. Die Anforderungen an die Landwirtschaft, die im Rahmen der guten fachliche Praxis für den Bereich Naturschutz derzeit definiert werden, lässt aus seiner Sicht die Agrarumweltprogramme notwendig und ohne Alternative erscheinen. Allerdings werde in der Diskussion um Agrarumweltprogramme vielfach die Artenvielfalt betont, der Erhalt und Schutz der genetischen Vielfalt und der Lebensraumvielfalt aber vernachlässigt. Im Zusammenhang mit der Ausweisung der FFH Gebiete betonte Herr Klein, dass diese als EU-weite Aktion keine regionalen Initiativen ersetze. Deutschland verwirkliche seine Ziele im Hinblick auf die Biologische Vielfalt mit dem Biotopverbund.

Frau Berg vom **Nordrhein-Westfälischen Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** betonte in ihrem Vortrag die Kontinuität der von Nordrhein-Westfalen geförderten Agrarumweltprogramme. Diese sind weiterhin nicht auf eine flächendeckende Umsetzung ausgerichtet. Der Schwerpunkt liegt auf Maßnahmen mit einem starken Umweltbezug, die gezielt regional eingesetzt werden. Mit einigen neuen Bausteinen wird versucht, in bisher nicht hinreichend abgedeckte Lücken vorzustoßen, für die aus Sicht des Umweltschutzes ein Förderungsbedarf bestand, dazu gehören u.a. die Bereiche Erosionsschutz, Blüh- bzw. Schonstreifen im Ackerbau, Festmistwirtschaft, Anlage und Pflege von Landschaftselementen. Durch eine erhebliche Mittelaufstockung wird angestrebt, bis zum Jahr 2006 die Förderfläche um weitere 240.000 ha zu erhöhen. Insgesamt würden dann 20 % der LF im Rahmen der spezifischen Regelungen des Kulturlandschaftsprogramms bewirtschaftet. Bei einem in etwa gleichbleibenden jährlichen Finanzplafonds für das gesamte NRW-Programm „Ländlicher Raum“ wird der finanzielle Spielraum für die anderen Maßnahmen der 2. Säule dadurch zwangsläufig eingeengt. Für die Periode nach der Agenda 2000 prognostizierte Frau Berg eine EU Agrarpolitik, in der Finanzmittel aus der "ersten Säule" verstärkt zugunsten der "zweiten Säule" und hier speziell zugunsten der Agrarumweltmaßnahmen abgebaut werden. Für

die Perspektiven der Agrarumweltmaßnahmen – sowohl in finanzieller als auch inhaltlicher Hinsicht - ist nach Frau Berg die Frage von grundsätzlicher Bedeutung, mit welchen Instrumenten zukünftig eine breit angelegte Umweltorientierung sowie Erhalt und Pflege der Kulturlandschaft erreicht werden sollen. Frau Berg monierte die auf Grund von immer mehr und detaillierterer EU-Regelungen deutlich angestiegene Bindung von immer mehr Verwaltungskapazität. Diese stehe in Zukunft kaum mehr zur Verfügung. Für einen Laien kaum nachvollziehbar sei das Regelungskorsett, in das Agrarumweltmaßnahmen und die anderen Maßnahmen der Verordnung „Ländlicher Raum“ eingezwängt sind. Ein Rechtsrahmen (Invekos), der ausschließlich zum Zwecke der sicheren Vergabe von pauschalen Flächen- und Tierprämien entwickelt wurde, bringe die notwendige Flexibilität für eine kleinräumige Programmierung, hohe Zielgenauigkeit der Maßnahmen, treffsichere Prämiendifferenzierung, im Idealfall sogar betriebsindividuellen Lösungen jedenfalls kaum auf. Sie könne sich nicht vorstellen, dass es das Ziel der Kommission war, innovative Ansätze und Weiterentwicklungen schon im Keim zu ersticken, weil Programmverantwortliche die Verantwortung für steigenden Verwaltungsaufwand bis hin zu Anlastungsrisiken aufgrund fehlender Verwaltungskapazität nicht mehr übernehmen können. Dieser unbeabsichtigte Nebeneffekt muss eliminiert werden, damit es in der Sache zu besseren Lösungen kommen kann. Neben der zukünftigen Entwicklung der 2. Säule im Kontext der gesamteuropäischen Weiterentwicklung spiele für NRW auch die Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe eine wichtige Rolle. Bundesmittel tragen in NRW wesentlich zur Kofinanzierung der EU-Mittel der Verordnung „Ländlicher Raum“ bei. NRW erwarte vom BML, sich noch stärker für die Integration von Umweltbelangen in die Agrarstrukturpolitik und für die Honorierung ökologischer Leistungen einzusetzen und auch die Bundesregierung davon zu überzeugen. Mit der Förderung der markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung sei zwar eine Grundlage gelegt, die aber ebenfalls in den nächsten Jahren konzeptioneller Weiterentwicklung bedürfe.

In der Zukunft stünden für die Agrarumweltmaßnahmen wichtige Fragen wie Finanzausstattung, Prämiengestaltung und kofinanzierungsfähige Höchstbeträge auf den Prüfstand. Verwaltungsvereinfachung und mehr Flexibilität müssten unbedingt erreicht werden. Nur so könne mehr Regionalität, höhere Zielgenauigkeit und Ergebnisorientierung in den Programmen verwirklicht werden. Mit Blick auf die gesamte ländliche Entwicklungspolitik müsse u.a. eine Antwort gefunden werden, wie sich eine bessere Marktfähigkeit für Umweltgüter schaffen lässt. Ökologische Leistungen der Landwirtschaft müssten entweder angemessen öffentlich honoriert oder am Markt bezahlt werden, damit sie echte Einkommenschancen bieten können.

Dr. Martin Scheele von der Europäische Kommission zeigte Perspektiven der Agrarumweltpolitik in den Strategien zur Umweltintegration und zur nachhaltigen Entwicklung im ländlichen Raum auf. Ließe man, so Dr. Scheele, die wichtigen politischen Prozesse im nationalen und internationalen Kontext, sowie die Deklarationen, Aktionsprogramme und Strategiepapiere der letzten zehn Jahre Revue passieren, so zeige sich ein deutlicher Wandel in der Wahrnehmung der Landwirtschaft. Zwar würd die Rolle der Landwirtschaft als Umweltverschmutzer nach wie vor kritisch gesehen. Jedoch rücke vermehrt die Funktion der Landwirtschaft als positiver Bestimmungsfaktor ökologisch wertvoller Kulturlandschaften in das Blickfeld. Die Aufgabestellung der auf die Landwirtschaft gerichteten Umweltpolitik bestehe zum einen darin, den Weg zu einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft als nachhaltigen Entwicklungspfad zu gestalten und zum anderen darin, die ökologische und landschaftspflegende Funktion der Landwirtschaft sicherzustellen. Bei der Verfolgung der oben genannten, doppelten Aufgabenstellung müssten sich die „traditionelle“ Umweltpolitik und die vertraglich abgesicherten Agrarumweltmaßnahmen sinnvoll ergänzen. Zusätzlich zu den Grundregeln der EU-Umweltpolitik seien eine Reihe von weiteren Konstruktionsprinzipien als handlungsleitende Elemente der Agrarumweltpolitik von Bedeutung. So müsse die Landwirtschaft – wie jeder andere Sektor auch –

gesellschaftlichen Präferenzen hinsichtlich einer wünschenswerten Umweltqualität Rechnung tragen und dabei die üblichen Ansprüche hinsichtlich der Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit erfüllen. Ein gewisses Maß von Umweltverpflichtungen müssten der Landwirtschaft als Folge des „Verursacherprinzips“ kostenpflichtig abverlangt werden. Wo Umweltziele allerdings über die Bezugsbasis der "gute fachlichen Praxis" hinausgingen und folglich in Konkurrenz zu Rechten des Landwirtes hinsichtlich der Ressourcennutzung treten, wird Umweltsicherung zu einer privaten Dienstleistung, die normalerweise nur gegen Honorar erbracht wird. Wichtig sei auch, dass sich die Bemessung der Prämien für Umweltdienstleistungen streng an den Opportunitätskosten konkreter Umweltverpflichtungen orientieren. Bezüglich der Perspektiven der Agrarumweltpolitik könne davon ausgegangen werden, dass der Bedarf in diesem Bereich mit einer steigenden Liberalisierung der Agrarmärkte weiterhin zunehmen wird. Innerhalb der EU wie auch im internationalen Kontext könne eine wachsende Akzeptanz der doppelten Aufgabenstellung der Agrarumweltpolitik beobachtet werden. Dies sei indes verbunden mit einer rigorosen Anmahnung der Einhaltung der durch die EU-Politik postulierten Prinzipien.