Aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume

Reiner Plankl

Entwicklung der Agrarumweltprogramme in Deutschland und der EU : ein Überblick

Manuskript, zu finden in www.fal.de

Published in: Landbauforschung Völkenrode Sonderheft 231, pp. 1-11

Braunschweig
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL)
2001

Entwicklung der Agrarumweltprogramme in Deutschland und der EU - ein Überblick

Dr. Reiner Plankl[1]

1 Einleitung

Mit der Agenda 2000 und der VO (EU) 1257/99 beginnt für die Agrarumweltprogramme eine neue siebenjährige Förderperiode mit dem Ziel, eine umweltfreundliche und ressourcenschonende Landbewirtschaftung zu fördern und nachhaltig zu sichern. Aufgrund der breiten und in den EU-Mitgliedsstaaten differenzierten Erfahrungen aus den vorhergehenden Förderperioden werden an die neuen Agrarumweltprogramme hohe Anforderungen hinsichtlich Effektivität und Effizienz gestellt. Deskriptive Untersuchungen auf der Grundlage einer reflektierenden Bestandsanalyse der unterschiedlichen Ausgestaltung und Umsetzung der Agrarumweltprogramme in den Mitgliedsstaaten der EU haben bereits in der Vergangenheit in einem Monitoringsystem den Grundstock für die wissenschaftliche Begleitung und Bewertung (Evaluation) der Agrarumweltprogramme geliefert und werden auch in Zukunft benötigt.

Mit diesem Beitrag soll ein Überblick über die Entwicklung der Agrarumweltprogramme in Deutschland und den Mitgliedsstaaten der EU gegeben werden und es sollen die Rahmendaten für die zukünftige Fortführung dieser Politik beschrieben werden. Hierzu werden zunächst die Stationen in der Entwicklung der Agrarumweltprogramme skizziert und Unterschiede in der Umsetzung und Ausgestaltung in den Mitgliedsstaaten der EU in den Phasen vor der Agenda 2000 beschrieben. In Abschnitt 5 wird die Entwicklung und Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zwischen den Bundesländern dargestellt und anhand erster Auswertungen der geplanten Finanzmittel der Entwicklungspläne wird ein Ausblick gegeben, wie es unter dem neuen Agenda-2000-Szenario weitergeht.

2 Die Etappen in der Entwicklung der Agrarumweltprogramme auf EU-Ebene

Die Entwicklung der Agrarumweltprogramme und -maßnahmen verlief im Wesentlichen in drei Etappen. Vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 kann von keiner eigenständigen Agrarumweltpolitik gesprochen werden. Agrarumweltpolitik stand auf einer unteren Hierarchiestufe zur Agrarmarkt- und Agrarpreispolitik und war in ihrer Ausrichtung wenig horizontal und im Großen und Ganzen auf Teilmaßnahmen ausgelegt. So handelte es sich vielfach um regionale und lokale Maßnahmen, vorwiegend mit Pilotcharakter, welche in einigen Mitgliedsstaaten auf der Grundlage des Art. 19 der Effizienz-VO (EWG) 797/85 angeboten wurden. Mit der VO (EWG) 4119/88 kam 1988 ein weiteres Angebotsspektrum an quantitativen und qualitativen Extensivierungsverfahren mit Schwerpunkt Ackerlandextensivierung hinzu; jedoch waren beide Angebotsvarianten nicht miteinander vernetzt. Einige Mitgliedsstaaten und Regionen boten darüber hinaus weitere, regional sehr begrenzte und teils ausschließlich mit Landesmitteln ausgestattete Umwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme an. Die finanzielle Beteiligung der EU an den Gesamtkosten der jeweiligen Maßnahmen fiel in der Phase vor der VO (EWG) 2078/92 relativ bescheiden aus. Für Maßnahmen nach Art. 19 der Effizienz-VO gab es eine gebietsdifferenzierte EU-Kofinanzierung von 60 Euro/ha (etwa 25 %) in nicht benachteiligten und 100 Euro/ha (40 %) in benachteiligten Gebieten. Für Maßnahmen gemäß der VO (EWG) 4119/88 lag der EU-Kofinanzierungszuschuss bei 25 %.

Die Phase der Umsetzung der Agrarumweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92 - eingeleitet mit der Mc-Sharry-Agrarreform von 1992 – führte, begleitet von einer Erweiterung der Förderpalette, einerseits zu einer Aufwertung und Akzentverschiebung der Agrarumweltpolitik.

[1] Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig
e-mail: reiner.plankl@fal.de

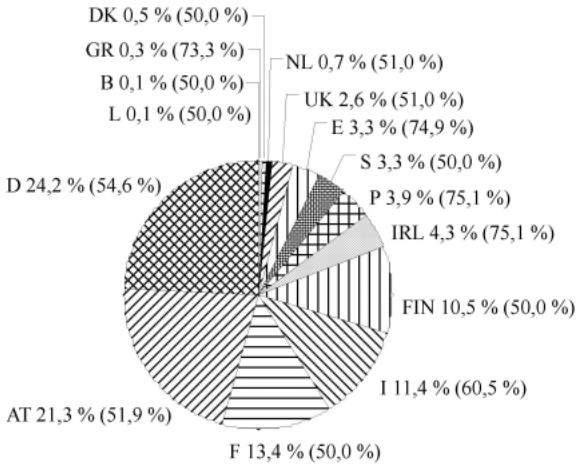
Andererseits war die VO (EWG) 2078/92 keine ausschließlich agrarumweltpolitische Ziele verfolgende Verordnung, sondern sollte als flankierende Maßnahme das Marktentlastungsziel unterstützen. Eine wirkungsvolle und effiziente Erreichung von Umweltzielen war durch den Ziel-Mittel-Konflikt innerhalb des Zieldreiecks Einkommens-, Marktentlastungs- und Umweltziel stark eingeschränkt. Durch das insgesamt obligatorische Angebot in den Mitgliedsstaaten, die horizontale Anwendung, die Integration der Maßnahmen und die Ausdehnung auf Maßnahmen für den Bereich der Grünlandextensivierung kam es mit der VO (EWG) 2078/92 zu inhaltlichen Verbesserungen. Unterstützung erfuhr dieser Weg durch verbesserte finanzielle Rahmenbedingungen. Für die letztendlich genehmigten Programme der 15 EU-Mitgliedsstaaten standen für den Gesamtzeitraum 1993 bis 1998 4,5 Mrd. Euro aus dem Finanztopf der EU zur Verfügung. Bei einer fünfjährigen Förderphase bedeutete dies einen jahresdurchschnittlichen Finanzbeitrag durch die EU von 0,9 Mrd. Euro. Das Engagement der EU drückte sich ferner an erhöhten EU-Kofinanzierungssätzen von 50 % außerhalb von Ziel 1-Gebieten und 75 % innerhalb von Ziel 1-Gebieten aus. Der am Ende der Förderperiode mit einer Fläche von rd. 23 Mio. ha gemessene Erfolg war in der EU und seinen Mitgliedsstaaten von anfänglichen Startproblemen begleitet. Im ersten Jahr der Umsetzung konnten gerade einmal 16 Programme genehmigt werden. Die Umsetzungsschwierigkeiten in einigen Mitgliedsstaaten resultierten zum einen aus unzureichenden Erfahrungen mit Vorläuferprogrammen, ineffizienten Verwaltungsstrukturen sowie Schwierigkeiten, ausreichende Landesmittel bereitzustellen. Andererseits waren einige der Schwierigkeiten mit administrativen Umsetzungsproblemen der EU verknüpft, so wurde die für die Präzisierung der Anreizkomponente relevante Durchführungsverordnung 746/96 erst mit vierjähriger Verspätung erlassen. Über den gesamten Förderzeitraum hatte die Kommission insgesamt 158 Programme (ohne Änderungsanträge) mit über 2.500 sehr unterschiedlichen, teils sehr komplexen Maßnahmen zu prüfen und zu genehmigen.

Mit den Berliner Beschlüssen zur Agenda 2000 wurden die Agrarumweltprogramme auf ein neues Fundament gestellt und man gewinnt den Eindruck einer Stärkung der Agrarumweltpolitik, was in folgenden Punkten zum Ausdruck kommt. Die Agrarumweltprogramme sind nunmehr integrierter und obligatorischer Bestandteil der Verordnung (EU) 1257/99 zur Entwicklung ländlicher Räume. In der Zielformulierung zeigt sich eine Priorität für das Umweltziel. Durch eine weiterhin sehr breite Palette an Fördermöglichkeiten und die Straffung von sechs auf drei maßnahmenspezifische Prämiensätze ist für die Mitgliedsstaaten weiterhin ein hohes Maß an Gestaltungsspielraum gewährleistet. Was den Rahmen der Evaluation betrifft sind unverkennbare Erkenntnisfortschritte festzustellen. Schätzungen zur Folge dürften die jahresdurchschnittlichen EU-Mittel für die Agrarumweltprogramme der Mitgliedsstaaten unter den Berliner Beschlüssen zur Agenda 2000 bei rd. 2,3 Mrd. Euro liegen; dies ist immerhin im Vergleich zu den verausgabten Mitteln des Jahres 1998 eine Zunahme von rd. 30 % und im Vergleich zum Jahresdurchschnittswert der ersten Förderperiode beträgt die Zunahme sogar rd. 150 %. Die EU-Kofinanzierungssätze von 50 bzw. 75 % bleiben nach einer breit geführten Diskussion um eine stärker regionale und Umweltaspekte berücksichtigende Finanzbeteiligung der EU unverändert; nur in Ausnahmefällen, beispielsweise in Ländern, die durch den Kohäsionsfonds gefördert werden, können die Kofinanzierungssätze um 5 % bzw. in Regionen in äußerster Randlage um 10 % angehoben werden.

3 Finanzpolitische Bedeutung in den Mitgliedsstaaten der EU

Die Verteilung der insgesamt bis Ende 1997 tatsächlich verausgabten EU-Finanzmittel von 3,8 Mrd. Euro auf die jeweiligen Mitgliedsstaaten zeigt eine sehr ungleiche Verteilung (Abbildung 1). Die beiden Mitgliedsstaaten Deutschland und Österreich beanspruchen fast die Hälfte der Mittel und auf eine Gruppe von fünf Mitgliedsstaaten entfallen mehr als zwei Drittel der Gesamtfinanzmittel. Demgegenüber beanspruchen die fünf Länder bestehend aus Belgien, Dänemark, Griechenland, Niederlande und Luxemburg lediglich 1,7 % der Mittel. Deutliche Unterschiede gibt es zwischen Ländern, die in etwa eine gleich große landwirtschaftliche Nutzfläche ausweisen. So beansprucht Deutschland 24,3 % der Mittel, Spanien hingegen ganze 3,3 %. Zwischen Österreich und Griechenland sind die Unterschiede ähnlich ausgeprägt. Während Österreich 21,3 % der Mittel auf sich vereinigt, sind es in Griechenland nur 0,3 %.

Die unterschiedliche Bereitschaft der Mitgliedsstaaten Mittel für Agrarumweltprogramme bereitzustellen wird besonders am Anteil der Ausgaben für die Agrarumweltprogramme an den Gesamtausgaben der EAGFL-Garantie deutlich. 1997 liegt den Finanzberichten des EAGFL folgend dieser Anteil für die Gemeinschaft der 15 EU-Staaten bei etwa 4,2 %.

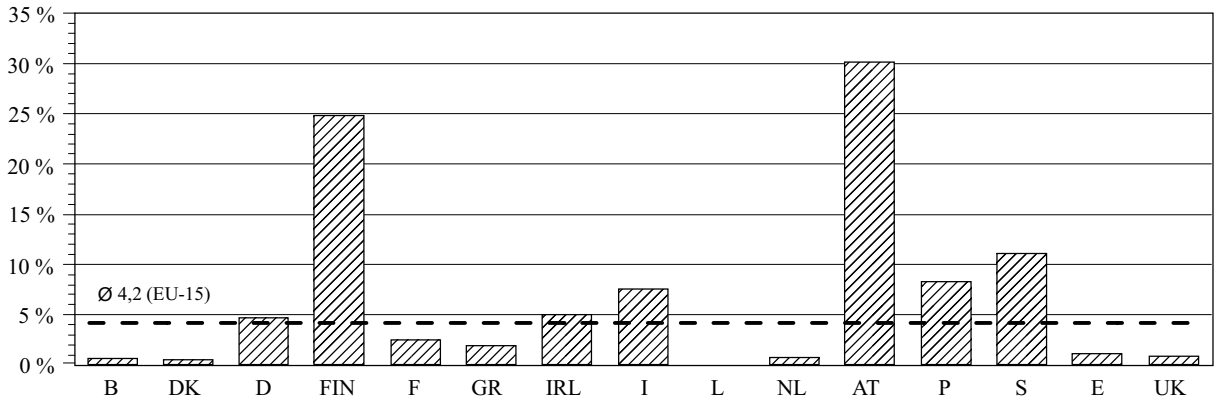


Werte in Klammern = EU-Kofinanzierungsanteil (Durchschnitt der Mitgliedsstaaten = 54,8 %).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage länderspezifischer Statistiken und Auswertungen sowie Daten aus EU-COM (1997).

Abbildung 1
Anteil der EU-Mitgliedsstaaten an den EAGFL-Kofinanzierungsmitteln und EU-Kofinanzierungsrate für Maßnahmen nach VO (EWG) 2078/92 (Stand 1997)

Abbildung 2 verdeutlicht, dass besonders die drei neuen Mitgliedsstaaten Österreich, Finnland und Schweden, deren Finanzmittel in einer Erklärung zur Beitrittsakte festgelegt wurden und nicht wie sonst üblich, nach Vorlage der Programme, besonders hohe Anteile ausweisen. In Österreich liegt der Anteil für Agrarumweltmaßnahmen an der EAGFL-Garantie Mittel bei etwa 30 %. Über dem Durchschnittswert der EU liegen ferner die Mitgliedsstaaten Schweden, Portugal, Italien, Irland und Deutschland. Besonders niedrige Anteile von unter 1 % weisen das Vereinigte Königreich, Belgien, Dänemark und die Niederlande auf. Die Zahlen zur Inanspruchnahme (Fläche unter 2078 an der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche) sowie Vergleiche hinsichtlich der Prämienhöhe unterstreichen das unterschiedliche Bild in den Mitgliedsstaaten. So werden bei einer Analyse über das Gesamtspektrum aller Maßnahmen in Deutschland, Österreich und Italien die höchsten, hingegen in Dänemark, Irland und im Vereinigten Königreich die niedrigsten Prämien gezahlt (Deblitz, 1998a).

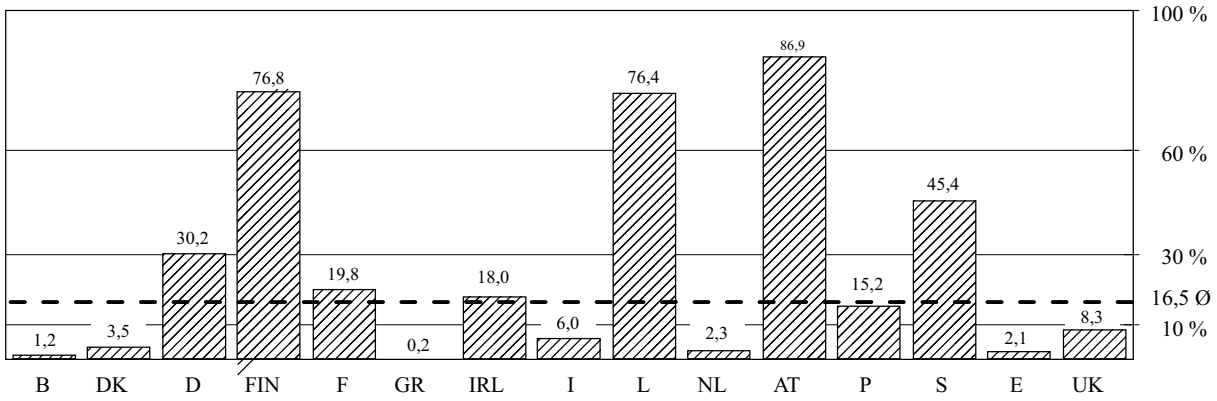


Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Finanzberichte über den EAGFL 1993-1997 (Gesamtausgaben für flankierende Maßnahmen um Forst- und Vorruhestandsausgaben bereinigt).

Abbildung 2
Anteil der Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen nach VO (EWG) 2078/92 an den Gesamtagrarausgaben EAGFL-Garantie in den EU-Mitgliedsstaaten (Stand: 1997)

Der Anteil der unter der VO (EWG) 2078/92 extensivierten Fläche an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche liegt in Österreich, Finnland und Luxemburg bei rd. 80 %. Über dem Durchschnittswert der EU von 16,5 % liegen die Beteiligungsquoten in Schweden, Deutschland, Frankreich und Irland. Vergleichsweise niedrig sind die Beteiligungsquoten in Dänemark, Niederlande, Spanien, Belgien und Griechenland (Abbildung 3).

Insgesamt wurde das im 5. Umweltaktionsprogramm gesetzte Ziel einer 15%-igen Beteiligung nicht nur vorzeitig erreicht sondern bereits leicht überschritten. Berücksichtigt man, dass rd. zwei Drittel der nach VO (EWG) 2078/92 geförderten Gesamtfläche auf Frankreich, Deutschland und Österreich entfallen – alles Länder mit flächendeckenden Maßnahmen und geringen Auflagen - ist diese positive Aussage zu relativieren.



Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage länderspezifischer Statistiken und Auswertungen sowie Daten aus EU-COM (1997).

Abbildung 3
Anteil der Fläche unter der VO (EWG) 2078/92 an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in den EU-Mitgliedsstaaten (Stand: 1997)

4 Maßnahmenangebote und Schwerpunktsetzungen in den bisherigen Programmen der Mitgliedsstaaten der EU

Die Mitgliedsstaaten sind bei der Umsetzung und Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme sehr unterschiedliche Wege gegangen – dies war von der EU auch so gewollt. Die Länder sollten entsprechend ihren agrarstrukturellen Unterschieden sowie ihren Unterschieden in der Umweltsituation maßgeschneiderte Konzepte in Form von gebietsspezifischen Programmen entwickeln. Die VO (EWG) 2078/92 schuf hierfür die entsprechend tragfähigen Rahmenbedingungen in Form eines breiten Gestaltungsspielraums bezüglich der Maßnahmen und Maßnahmenkombinationen, der regionalen Schwerpunktbildung, der Festlegung der Prämienhöhe und der Fördervoraussetzungen. Die unterschiedlichen Wege und die Vielfalt der Programme und Maßnahmen wurden im nachhinein unter dem Aspekt eines hohen Erkenntnisgewinns von vielen Stellen als besonderer Erfolg der Politik gewürdigt. Die damit einhergehenden Grenzen in der Vergleichbarkeit der Programme und der effizienten Evaluation der Programme wurden zu wenig berücksichtigt. Die Kommission stellte hinsichtlich der Schwierigkeiten der Vergleichbarkeit in ihrem ersten Evaluationsbericht folgendes fest: „Die Programme weisen so unterschiedliche Maßnahmen auf und es fehlen die vollständigen Informationen, so dass Vergleiche zwischen Mitgliedsstaaten nur in begrenztem Umfang möglich sind. Ferner stehen noch keine Instrumente für eine derartig vergleichende Analyse zur Verfügung“ (EU-COM, 1997).

Bei einer Gliederung der Maßnahmen in Anlehnung an den in Deutschland vom BML angewendeten Gliederungsvorschlag zeigt sich für die Mitgliedsstaaten der EU folgendes Bild (Abbildung 4): Eine Ländergruppe bestehend aus Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Spanien bietet ein sehr umfangreiches Paket an Extensivierungsmaßnahmen an, während in Finnland, Griechenland, den Niederlanden und in Schweden nur wenige der 14 Maßnahmen angeboten werden. Der ökologische Anbau ist die einzige Extensivierungsmaßnahme, die in allen Mitgliedsstaaten angeboten wird. Zu jenen Maßnahmen mit einem breiten Angebot zählen die Maßnahmen der Grünlandextensivierung (u. a. Umwandlung von Ackerland in Grünland), der Ackerlandextensivierung in Form der sogenannten Verzichtsvarianten und Maßnahmen des Naturschutzes; während Extensivierungen im Bereich Dauerkultur sowie Demonstrationsvorhaben, Fortbildungsmaßnahmen, Grundförderung und Zugang zu Flächen für Freizeitzwecke nur in wenigen Ländern angeboten wurden.

Maßnahmengruppe	B	DK	D	FIN	F	GR	IRL	I	NL	AT	P	S	E	UK
1 Wiesen und Weiden	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■	■	■	■
2 Ackerflächen	■	■	■	■	■	■	■	■		■	■		■	■
3 Verringerung GV	■		■		■		■	■	■	■	■		■	■
4 Gefährdete Nutztierrassen	■		■	■	■			■		■	■		■	
5 Dauerkultur/Wein	■		■	■										
6 Pflege aufgegebener Flächen			■		■			■		■	■		■	
7 20-jährige FSL		■	■	■	■			■		■			■	■
8 Genetische Erosion bedrohter Nutzpflanzen	■	■			■	■	■	■		■	■	■	■	■
9 Naturschutz		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
10 Ökologischer Landbau	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
11 Demonstration	■		■						■					
12 Fortbildung			■		■		■		■			■	■	
13 Grundförderung										■				
14 Flächenzugang		■			■		■	■					■	■

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Auswertungen von Deblitz (1998b) und EU-COM (1997).

Abbildung 4
Angebot an Agrarumweltmaßnahmen nach VO (EWG) 2078/92 in den EU-Mitgliedsstaaten

Das Maßnahmenangebot sagt alleine noch relativ wenig aus. Um etwas über die unterschiedliche inhaltliche Ausrichtung der Agrarumweltprogramme in den Mitgliedsstaaten aussagen zu können, sind die Maßnahmen nach ihrem Finanzvolumen, ihrer Inanspruchnahme, oder nach anderen Kriterien, wie ihrer horizontalen bzw. regionalen Ausrichtung, zu strukturieren. Abbildung 5 ist der Versuch, in Anlehnung an Deblitz die bisherigen Agrarumweltprogramme der Mitgliedsstaaten nach mehreren Kriterien zu klassifizieren. Dabei wurden einerseits unter Berücksichtigung des vorgesehenen Flächen- und Finanzbedarfs die Maßnahmen zu sechs Gruppen zusammengefasst und eine Abschätzung der Verteilung der Maßnahmen auf Extensivierungs- und Naturschutzmaßnahmen vorgenommen. Andererseits wurden die Programme alternativ nach dem Grad der Regionalisierung in Programme mit hohem, mittleren und niedrigen Regionalisierungsgrad gruppiert und es wurde der Anteil der Förderfläche nach VO (EWG) 2078/92 an der Gesamtfläche als Maßstab für die Beteiligung berücksichtigt. Ohne explizit auf die Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme aller Mitgliedsstaaten einzugehen (hierzu vgl. Deblitz, 1998b; Deblitz und Plankl et al., 1998), sollen einige Beispiele für die Zuordnung der Programme gegeben werden.

Frankreich bietet beispielsweise neben der horizontalen Maßnahme der prime à l'herbe, in die rd. drei Viertel des Budgets fließen, etwa 200 sehr lokale Programme/Maßnahmen mit Schwerpunkt Landschafts- und Naturschutz sowie weitere sechs „regionale" Maßnahmen mit national einheitlichen Auflagen und Prämien an. Da letztere Maßnahmen trotz Klassifizierung als regionale Maßnahmen in allen 24 französischen Regionen gelten, sind sie eher als nationale Maßnahmen zu verstehen, was eine Einstufung des französischen Programms als Programm mit niedrigem Regionalisierungsgrad rechtfertigt. Durch niedrigen Regionalisierungsgrad und ein Ungleichgewicht zwischen Extensivierungs- und Naturschutzmaßnahmen sind die Programme der Mitgliedsstaaten Griechenland, Irland und Niederlande zu charakterisieren. Griechenland bietet vier horizontale und fünf lokale Maßnahmen an. Irland verfügt über ein einziges landesweites horizontales Programm mit 11 obligatorischen Maßnahmen plus sechs freiwilligen Maßnahmen. Der Schwerpunkt liegt bei Maßnahmen zum Schutz der Landschaft und zur Erhaltung des Landschaftsbildes mit vielfach sehr restriktiven Bewirtschaftungsauflagen. In der EU stellt Irland das einzige Land dar, in dem die Umsetzung betriebsindividuell nach einzelbetrieblichen Umweltmanagementplänen unter Einbeziehung von Beratern erfolgt. Die Niederlande bieten insgesamt sechs Maßnahmen an, mit klarer Schwerpunktlegung bei Trainings- und Demonstrationsmaßnahmen sowie Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes in Schutzgebieten (sogenannten ESAs *(Environmental Sensitive Areas)*). Flächenmäßige Maßnahmen haben in den Niederlanden keine Bedeutung; Ökolandbau und Zugang zu Freizeitzwecken bindet nur einen bescheidenen Anteil von 2 % der Gesamtmittel. Finnland bietet ein allgemeines Programm mit horizontaler Gültigkeit als Kernstück plus ergänzende Maßnahmen mit lokalem Charakter an.

Obwohl die Prämienhöhen nach Regionen differenziert sind, kann von einem Programm mit niedrigem Regionalisierungsgrad gesprochen werden.

	niedriger Regionalisierungsgrad		mittlerer - hoher Regionalisierungsgrad	
	Extensiv. + Naturschutz		Extensiv. + Naturschutz	
	gleichgewichtig	ungleichgewichtig	gleichgewichtig	ungleichgewichtig
niedriger Flächenumfang	Frankreich	Griechenland Irland Niederlande	Dänemark Italien Spanien	Belgien Portugal Vereinigtes Königreich
mittlerer - hoher Flächenumfang		Finnland	Deutschland Österreich Schweden	

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Auswertungen von Deblitz (1998b).

Abbildung 5
Ausrichtungsschwerpunkte der Agrarumweltprogramme nach VO (EWG) 2078/92 in den EU-Mitgliedsstaaten

Länder mit mittlerem bis hohem Regionalisierungsgrad bilden das Gros. Dänemark bietet neben nationalen Programmen, wie dem Ökolandbau, die im gesamten Territorium angeboten werden, auch sogenannte ESAs für nationale Programme als auch für regionale Programme an. Letztere werden in den Regierungsbezirken angeboten. Die Situation Italiens ist mit jener Deutschlands am ehesten vergleichbar. Die Umsetzung erfolgt in den einzelnen Regionen, welche hinsichtlich der Agrarverwaltung unabhängig sind, nur Weiterbildung wird horizontal angeboten. Zwischen dem Norden und dem Süden gibt es deutliche Unterschiede. Im Norden und in Mittelitalien liegt der Schwerpunkt in Maßnahmen zur Reduzierung der Intensität sowie beim ökologischen Landbau, im Süden und auf den Inseln steht die Förderung traditioneller Bewirtschaftungssysteme im Vordergrund. Spanien bietet ein horizontales Programm mit vier Maßnahmen plus vier lokale Programme an, bei denen die Erhaltungsmaßnahmen im Vordergrund stehen. Zu Ländern, in denen Extensivierungsmaßnahmen und Naturschutz ungleich verteilt sind, jedoch ein hoher bis mittlerer Regionalisierungsgrad besteht, zählen Belgien, Portugal und das Vereinigte Königreich. Belgien bietet sowohl zwei horizontale Programme (Ökolandbau und Demovorhaben) plus zwei regionale Programme an, legt jedoch den Schwerpunkt auf Schutzgebietsprogramme vergleichbar den ESAs. In Portugal liegt der Schwerpunkt bei der Förderung von traditionellen Bewirtschaftungsformen. Neben landesweiten Maßnahmen, wie der Förderung der extensiven Grundfutterproduktion gibt es regionale Programme. Im Vereinigten Königreich liegt der Schwerpunkt eindeutig bei den ESAs und den Countryside Stewardship Scheme (CSS), d. h. bei Programmen, die auf bestimmte Regionen, Förderkulissen oder Landschaftselemente beschränkt sind. 60 % der Budgetmittel entfallen auf die ESAs. Die Situation Deutschlands wird in Abschnitt 5 beschrieben. Österreich legt den Schwerpunkt auf die Beibehaltungsförderung extensiver Produktionsverfahren mit einer starken Betonung bei der Förderung traditioneller Landwirtschaft und des Ökolandbaus. Es gibt das sogenannte ÖPUL mit drei Varianten; horizontale Maßnahmen mit einheitlicher Richtlinie und Prämie, regionale Maßnahmen basierend auf einer nationalen Rahmenverordnung bei differenzierter Ausgestaltung und Angebot in nicht allen Ländern sowie regionale Programme in der Steiermark und in Niederösterreich. Schweden bietet neben einem horizontalen zwei lokale Programme (vergleichbar mit ESAs) an. Mit dem horizontalen Programm soll der ökologische Landbau gefördert werden. In Schweden wird ferner der Versuch gemacht, Prämien nach Ökopunkten in Abhängigkeit von der Häufigkeit des Vorherrschens von Landschaftselementen und in Abhängigkeit von den jeweiligen Zonen zu bestimmen.

5 Etappen in der Entwicklung der Agrarumweltprogramme in Deutschland

In Deutschland gab es bereits vor der 92-iger Agrarreform Erfahrungen mit lokalen Programmen nach Art. 19 der Effizienzverordnung 797/85, und auch die alte Extensivierungs-VO (EWG) 4119/88 fand eingebunden in den Sonderrahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) breite Anwendung in den Bundesländern. Daneben gab es seit 1989 noch Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den 5b-Gebieten der alten Bundesländer und seit 1991 auch in den neuen Bundesländern. Die einzelnen Pfade waren jedoch nicht miteinander verbunden. Insgesamt wurden vor Einführung der flankierenden Maßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92 in Deutschland Schätzungen zufolge bereits jahresdurchschnittlich rd. 500 Mio. DM (Plankl, 1996) für Extensivierungs- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen ausgegeben. An den Maßnahmen des Sonderrahmenplans beteiligte sich der Bund mit 70 % am nationalen Finanzierungsbeitrag, so dass unter Berücksichtigung einer 25 %-igen EU-Kofinanzierung der durch das jeweilige Bundesland aufzu-

bringende Finanzanteil bei 22,5 % lag. Da der Sonderrahmenplan Mitte 1993 endete, sind die letzten dieser Maßnahmen 1997 ausgelaufen.

Mit Einführung der 2078-Maßnahmen wurden die drei Pfade miteinander verknüpft und alle Bundesländer legten entsprechende Agrarumweltprogramme vor. Mit den neuen Fördergrundsätzen einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (msL) bietet der Bund den Ländern die Möglichkeit, sich an der Finanzierung elementarer Extensivierungsmaßnahmen zu beteiligen. Die Länder haben von diesem auch Grünlandextensivierungsmaßnahmen betreffenden Angebot in unterschiedlichem Maße Gebrauch gemacht. Bereits 1994 betrug in Deutschland der Flächenumfang für Maßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92 einschließlich der Altverpflichtungen rd. 4,5 Mio. ha. 1998 verteilt sich die Fläche zu 41 % auf die Schwerpunkte Grünlandextensivierung, zu 28 % auf Ackerlandextensivierung, zu 8 % auf den Ökolandbau und 23 % entfallen auf die in Bayern und Sachsen angebotene Grund- oder Basisförderung (Lotz, 2000). Die jahresdurchschnittlichen Ausgaben für Agrarumweltprogramme liegen bei rd. 950 Mio. DM. Auf die Extensivierungsmaßnahmen im Sinne der msL entfallen rd. 10 %. Die verausgabten Mittel für die msL-Maßnahmen liegen in einer Größenordnung zwischen 70 und 107 Mio. DM, dies macht einen Anteil an den gesamten Mitteln der GAK von 1,7 % (1994) bzw. 3,2 % (1998) aus. Der Bund beteiligt sich an diesen Maßnahmen mit 60 %.

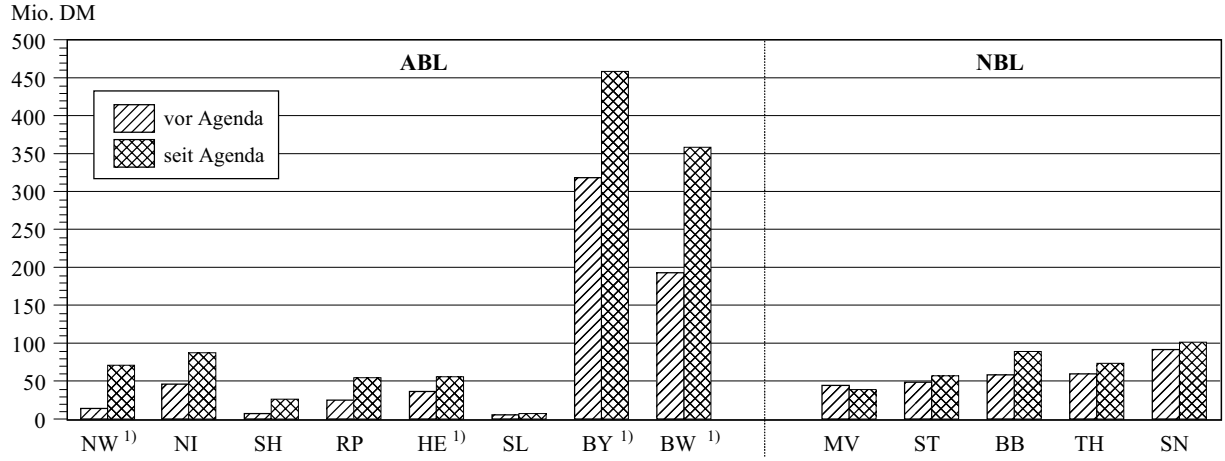
Mit dem Inkrafttreten der Agenda 2000 kann nach einer ersten Auswertung der von den Ländern vorgelegten Pläne zur Entwicklung des ländlichen Raums der jährliche Gesamtfinanzbedarf für die Agrarumweltprogramme auf rd. 1,5 Mrd. DM geschätzt werden;[2] dies entspricht im Vergleich zur jahresdurchschnittlichen Fördersumme der ersten Förderphase einer Zunahme um nahezu 60 %. Schätzungen zufolge dürfte der Anteil der Agrarumweltprogramme an den etwa 14 Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums bei rd. 35 % liegen. Auch in der neuen Förderphase sieht der Bund vor, sich an der Finanzierung zu beteiligen. Aus den Erfahrungen und Evaluationsergebnissen der ersten Förderperiode wurden die msL-Fördergrundsätze inhaltlich überarbeitet und in einigen Punkten gestrafft. Die wesentlichen Änderungen umfassen eine Reduzierung der Verzichtsvarianten auf die Förderung des Verbots von Herbiziden bei Dauerkulturen mit der Möglichkeit einer erhöhten Prämie bei einer zusätzlichen Begrünung, die Option einer höheren Prämie für die Förderung des ökologischen Landbaus, die Förderung einer zehnjährigen Flächenstillegung mit ertragsabhängiger Prämienstaffelung, Obergrenzen und Berücksichtigung ökologischer Aspekte und der erweiterten Möglichkeit einer maßnahmenspezifischen Differenzierung der Prämien durch Zu- und Abschläge. In Zukunft dürften jährlich rd. 110 bis 140 Mio. DM für die msL-Maßnahmen ausgegeben werden. Bei insgesamt reduzierten Gesamtmitteln für die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur- und des Küstenschutzes dürfte es zu einem erhöhten Anteil der Maßnahmen einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung an den Gesamtausgaben der GAK von rd. 5 % kommen. In Zukunft wollen auch finanzschwächere Länder wie Thüringen und Brandenburg zur Wahrung eines größeren Gestaltungsspielraums Maßnahmen nur noch außerhalb der msL-Fördergrundsätze ohne die Beteiligung des Bundes anbieten.

6 Vergleich der Mittel vor und nach der Agenda 2000 in Deutschland

Auf die Unterschiede in der Ausgestaltung und Umsetzung der Agrarumweltprogramme in den Ländern Deutschlands ist in verschiedenen Untersuchungen bereits ausführlich eingegangen worden (Plankl, 1999; Osterburg et al., 1997); folglich erübrigt sich eine detaillierte Darstellung an dieser Stelle. Bei einem Ranking der Länder nach dem je ha ermittelten Finanzmitteleinsatz für 2078-Maßnahmen zeigte sich für die erste fünfjährige Förderphase das in Abbildung 6 beschriebene Bild eines Süd- Nord-Gefälles. Unter den neuen Agenda-2000-Rahmenbedingungen ändert sich hieran nur wenig; dies machen zumindest erste Auswertungen der geplanten Finanzzahlen deutlich. Da in der neuen Förderphase 2000 bis 2007 alle Länder eine Anhebung ihrer Mittel planen, bleibt der Abstand zwischen den nördlichen und südlichen Bundesländern weitgehend unverändert bestehen; leicht zu verbessern scheint sich die Position von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Im Saarland ist nur mit einer geringen Mittelaufstockung zu rechnen. In den neuen Bundesländern fallen mit Ausnahme Brandenburgs die Finanzmittelzuwächse etwas niedriger aus.

Bei der Verteilung der gesamten Finanzmittel für die Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland nach Bundesländern scheint sich zwischen der Situation vor und nach der Agenda nur wenig zu ändern, da auch in der neuen Förderphase 2000 bis

[2] Altverpflichtungen und top ups sind, soweit erfassbar, mit eingerechnet.

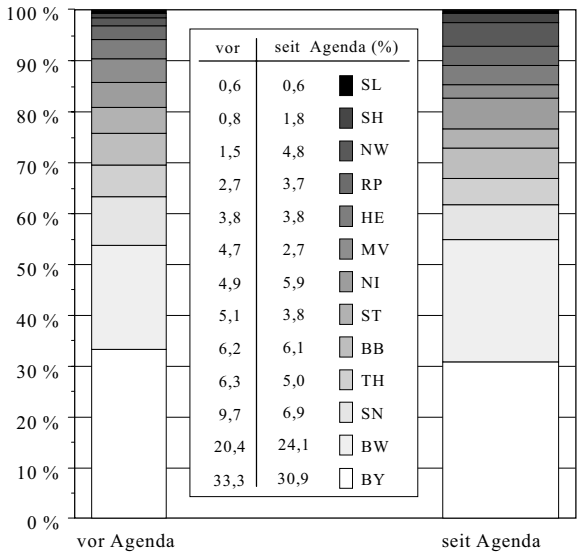


1) Geberländer im Sinne des Länderfinanzausgleichs.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Entwicklungspläne der Länder.

Abbildung 6
Jahresdurchschnittlich verausgabte und geplante Finanzmittel für Agrarumweltprogramme in den neuen und alten Bundesländern Deutschlands vor und nach der Agenda 2000

2007 etwa 55 % der Mittel auf die beiden Länder Bayern und Baden-Württemberg entfallen. Nordrhein-Westfalen dürfte mit nunmehr 4,8 % der Mittel im Vergleich zu 1,5 % der Mittel vor der Agenda seine Position am deutlichsten verbessert haben; an Bedeutung verloren haben Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (Abbildung 7).

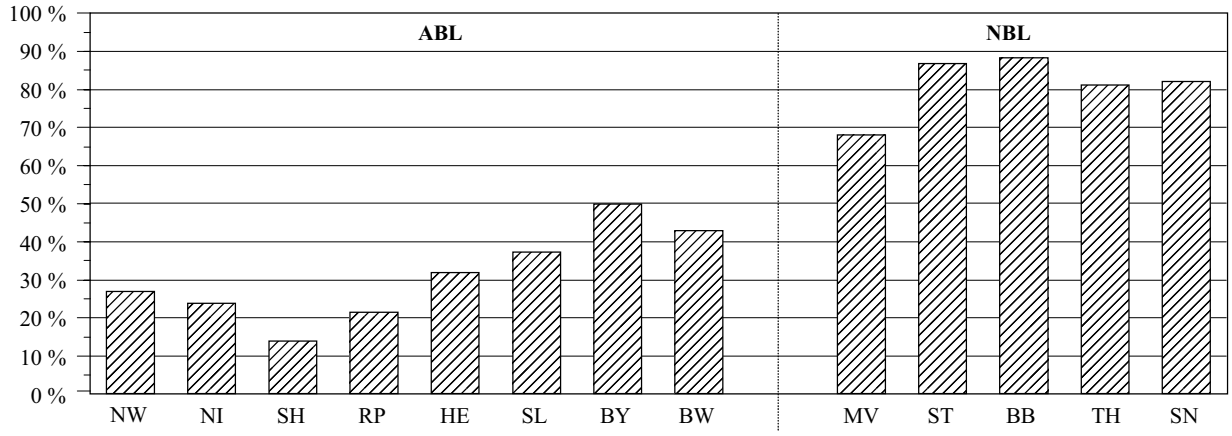


Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Entwicklungspläne der Länder.

Abbildung 7
Verteilung der Finanzmittel für Agrarumweltprogramme nach Bundesländern vor und nach der Agenda 2000

Während vor der Agenda noch 32 % der Mittel auf die neuen Bundesländer entfielen, sind es seit der Agenda nur noch 24,5 %.

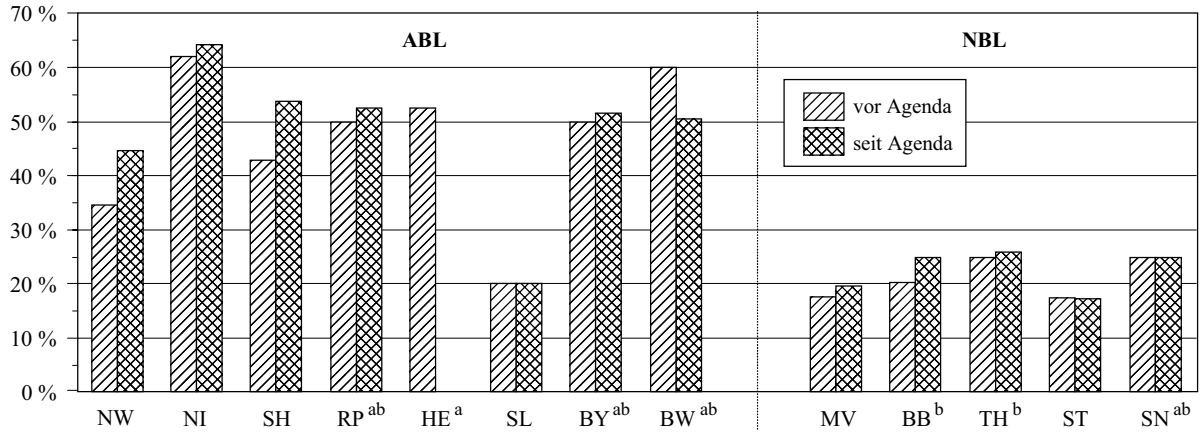
Der Stellenwert, den die einzelnen Bundesländer ihren Agrarumweltprogrammen beimessen, lässt sich auch am Anteil der Mittel für Agrarumweltprogramme an den Gesamtfinanzmitteln für die Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie am Anteil der Landesmittel an den insgesamt aufzubringenden Finanzmitteln darstellen. Der Anteil der Agrarumweltprogramme an den Gesamtfinanzmitteln schwankt zwischen den Bundesländern sehr deutlich und es zeigen sich Unterschiede zwischen den nördlichen und südlichen alten Bundesländern. In Bayern, Baden-Württemberg und im Saarland liegt der Anteil über dem Durchschnittswert von rd. 35 % für Deutschland insgesamt und Hessen liegt knapp darunter. Alle nördlichen Bundesländer weisen hingegen einen Anteilswert unterhalb des Bundesdurchschnitts aus. Den höchsten Finanzanteil für die Agrarumweltprogramme von knapp 30 % weist von den nördlichen Bundesländern Nordrhein-Westfalen aus. In Niedersachsen liegt der Finanzanteil für die Agrarumweltprogramme bei rd. 24 % (Abbildung 8). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Niedersachsen die Ausgleichszulagenförderung in benachteiligten Gebieten nicht mehr anbietet und die freigesetzten Mittel offensichtlich mit dazu genutzt wurden, die Agrarumweltmaßnahmen finanziell aufzustocken. Mit rd. 15 % liegt der Anteilswert in Schleswig-Holstein deutlich unter Bundesdurchschnittsniveau.



1) In den Gesamtausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raums der neuen Bundesländer sind Strukturfördermaßnahmen für Ziel1-Gebiete aus Mitteln der EAGFL-Ausrichtung noch nicht enthalten. Bei Vorlage der entsprechenden Zahlen aus den operationellen Programmen sind die Ausgaben noch zu korrigieren.

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Entwicklungspläne der Länder.

Abbildung 8
Anteil der Finanzmittel für Agrarumweltprogramme an den Gesamtfinanzmitteln zur Entwicklung ländlicher Räume in den neuen[1)] und alten Bundesländern nach der Agenda 2000



Ohne Bundesmittel (keine msL-Maßnahmen (a = vor, b = seit Agenda)).

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Entwicklungspläne der Länder.

Abbildung 9
Anteil an Landeskofinanzierungsmitteln für Agrarumweltprogramme in den alten und neuen Bundesländern vor und nach der Agenda 2000

Für die Berechnung der entsprechenden Finanzanteile in den neuen Bundesländern sind die Gesamtausgaben aus dem Aggregat der Ausgaben der Entwicklungspläne und der Ausgaben der operationellen Programme für die Ziel 1-Gebiete (EAGFL-Ausrichtungsfonds) zu ermitteln.[3]

[3] Bei Vorliegen der Angaben aus den operationellen Programmen für die Ziel 1-Gebiete sind die Zahlen für die neuen Bundesländer zu ergänzen.

Aus dem in Abbildung 9 dargestellten Indikator „Anteil Landesmittel an den insgesamt aufzubringenden Finanzmitteln“ ist Folgendes abzuleiten: Im günstigsten Fall, wenn die Länder nur Extensivierungsmaßnahmen im Rahmen der msL anbieten, brauchen die alten Bundesländer lediglich 20 % und die neuen Bundesländer 10 % an Landesmitteln aufzubringen. In Fällen, wenn sie weitere landesspezifische Maßnahmen mit bzw. ohne EU-Beteiligung anbieten oder wenn sie „top ups“ auf die Prämien gewähren, müssen sie zusätzliche Landesmittel bereitstellen, was sich entsprechend in der Landeskofinanzierungsrate niederschlägt. Grundsätzlich liegt in den alten Bundesländern der Landeskofinanzierungsanteil aufgrund der niedrigeren EU-Kofinanzierungssätze von 50 % höher als in den neuen Bundesländern, die mit 75 % Finanzmittel aus der EU-Kasse kalkulieren können. Ausnahmefall ist das Saarland, dort ist der Anteil an landesspezifischen Maßnahmen im Vergleich zu den Maßnahmen einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung sehr niedrig, so dass durch den relativ hohen Bundesmittelanteil für die msL-Maßnahmen die Landeskofinanzierungsrate besonders niedrig ausfällt. Insgesamt veranschaulicht Abbildung 9, dass trotz des bereits sehr hohen Anteils an Landesmitteln in der Mehrzahl der alten Bundesländer die Landeskofinanzierungsmittel nochmals erhöht wurden. Eine Bereitschaft, zusätzliche Landesmittel einzubringen, fällt besonders in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein auf. Länder, wie Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz, die in der ersten Förderphase auf Bundesmittel verzichtet haben, weisen in etwa eine Landeskofinanzierungsrate von 50 % auf. Die in Niedersachsen relativ hohe Landeskofinanzierungsrate ist aus dem hohen Anteil an landes-spezifischen Maßnahmen ohne EU-Beteiligung zu erklären. Auch in den neuen Bundesländern scheint sich in der Tendenz eine Erhöhung der Landeskofinanzierungsmittel zu ergeben, die Zuwächse sind jedoch geringer als in den alten Bundesländern.[4]

7 Vorläufige Einschätzungen und Schlussfolgerungen

Zu einem Zeitpunkt zu dem noch nicht alle Entwicklungsprogramme genehmigt sind und die Transparenz und Übersicht für die Mitgliedsstaaten der EU fehlen und allenfalls erste Resultate aus Finanzanalysen einbezogen werden konnten, können nur zurückhaltende Einschätzungen gegeben werden. Für die 15 Staaten der EU-Gemeinschaft lässt sich zeigen, dass die Agrarumweltprogramme auf einer verbesserten finanziellen Plattform ihre Position unter den Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes als „zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik“ verbessert haben. Für die Bundesrepublik Deutschland scheinen sich die Agrarumweltprogramme, gestützt auf eine erste Analyse der Entwicklungspläne, unter dem Primat der Kontinuität weiterzuentwickeln. Die Programme entsprechen vielfach den Vorhergehenden mit einigen Abweichungen, wie sie sich unter den neuen gesetzlichen Rahmenbedingungen der VO (EU) 1257/99 und den entsprechend modifizierten Fördergrundsätzen einer markt- und standortorientierten Landbewirtschaftung ableiten. So ist ein Rückgang der Mittel für Maßnahmen der Grundförderung zu beobachten, der jedoch begleitet ist von der Einführung von Maßnahmen, wie die der Förderung eines umweltorientierten Betriebsmanagements in Bayern und Baden-Württemberg. Einzelne Programme deuten - ohne dabei einen explizit regionalisierten Ansatz zu verfolgen - auf eine gewisse Anpassungsfähigkeit an lokale Besonderheiten hin. Weitere Aussagen zu inhaltlichen Ausgestaltungsunterschieden bleiben Detailuntersuchungen der Entwicklungspläne vorbehalten. Auch als Element im Vorfeld der Begleitung und Evaluation der Agrarumweltprogramme hat sich eine tiefergehende Analyse anzuschließen. Dabei sind bei einem Umfang von 24 Entwicklungsprogrammen und operationellen Programmen allein in Deutschland und einer weiterhin hohen Anzahl an unterschiedlichen Einzelmaßnahmen für eine vergleichende Analyse zunächst die entsprechenden Instrumente und Verfahren zu entwickeln.

Zusammenfassung

Durch den kontinuierlichen Anstieg des EU-Finanzvolumens für die Agrarumweltprogramme, die erhöhten EU-Kofinanzierungssätze sowie die schrittweise Ausweitung und Differenzierung des Angebots an Agrarumweltmaßnahmen und den hohen Grad an Flexibilität und dezentraler Gestaltungsfreiheit kam es gegen Ende des Förderzeitraums der VO (EWG) 2078/92 in den Mitgliedsstaaten der EU zu einer Vielfalt von Programmen und Maßnahmen.

---

[4] In einigen Fällen sind die Ergebnisse vorsichtig zu interpretieren, da die Länder in den Entwicklungsplänen unter der Förderschwerpunktachse Umwelt nicht nur neue Maßnahmen zugeordnet und alte herausgenommen haben, sondern auch Maßnahmen zugeordnet haben, die vorher nicht zu den Agrarumweltmaßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92 zählten (Beispiel Baden-Württemberg mit der SCHALVO (Schutzgebiets- und Ausgleichs-VO) für den Grundwasserschutz).

Die Programme der Mitgliedsstaaten unterschieden sich nicht nur hinsichtlich des Maßnahmenangebots, sondern auch im Einsatz und der Verteilung der Mittel nach Maßnahmen und in ihrer horizontalen bzw. regionalen Ausrichtung. Seit den Berliner Beschlüssen zur Agenda 2000 scheinen sich die finanziellen Rahmenbedingungen nochmals verbessert zu haben. In Deutschland lässt sich bereits nachweisen, dass die Länder den erweiterten Gestaltungsspielraum für eine umweltverträgliche und ressourcenschonende Landbewirtschaftung, wie bereits in der ersten Förderperiode, unterschiedlich nutzen werden. Trotz eines erkennbaren, verstärkten Engagements in fast allen Bundesländern bleiben in der neuen Förderphase 2000 bis 2007 alte Verteilungsmuster zwischen nördlichen und südlichen Bundesländern bestehen. Die Länder Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein konnten ihre Position nur leicht verbessern. Die Position der neuen Bundesländer scheint sich relativ gesehen verschlechtert zu haben.

Literatur

Deblitz C., Plankl R. et al., 1998. EU-wide Synopsis of Measures according to Regulation REG (EEC) 2078/92 in the EU. Braunschweig, ca. 900 S.

Deblitz C., 1998a. Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Agrarumweltprogramme in den EU-Mitgliedsstaaten. Berichte über Landwirtschaft 76, H. 1, 55-73

Deblitz C., 1998b. Vergleichende Analyse der Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Programme zur Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU. Arbeitsbericht des Instituts für Betriebswirtschaft, Braunschweig, 332

EU-COM, 1997. Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Verordnung (EWG) 2078/92 des Rates für umweltgerechte und natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren. Brüssel

Lotz J., 2000. Agrarumweltmaßnahmen unter der Agenda 2000. AID-Informationen für die Agrarberatung. 267-274

Osterburg B., Wilhelm J., Nieberg H., 1997. Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in Deutschland. Arbeitsbericht aus dem Institut für Betriebswirtschaft, Braunschweig, 48 S.

Plankl R., 1996. Analyse des Finanzmitteleinsatzes für die Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Landbauforschung Völkenrode 46, Heft 1, 43-47

Plankl R., 1999. Synopse zu den Agrarumweltprogrammen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gemäß VO (EWG) 2078/92. Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforschung, Braunschweig, 180 S.