UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 299 14 128
UBA-FB 000465/3

Texte
32/03
ISSN
0722-186X

Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen

- Sektorstudie Agrarwirtschaft

von

Bernhard Burdick
Uta Lange

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie,
Abteilung Klimapolitik

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei
Vorauszahlung von 10,00 €
durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: http://www.umweltbundesamt.de

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Dr. Andreas Burger
Hans-Holger Lübcke

Berlin, Juni 2003

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB 000465/3	2.	3.

4. Titel des Berichts
Berücksichtigung von Umweltgesichtpunkten bei Subventionen - Sektorstudie Agrarwirtschaft

5. Autor(en), Name(n), Vorname(n)
Burdick, B.; Lange, U.

6. Durchführende Institution (Name, Anschrift)

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie
Doppersberg 19
42103 Wuppertal

7. Fördernde Institution (Name, Anschrift)

Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin

8. Abschlussdatum

9. Veröffentlichungsdatum

10. UFOPLAN-Nr.
299 14 128

11. Seitenzahl
192

12. Literaturangaben
127

13. Tabellen und Diagramme
58

14. Abbildungen
3

15. Zusätzliche Angaben

16. Kurzfassung

Die vorliegende Studie knüpft an die Bestandsaufnahme der bundesdeutschen Subventionspolitik unter Umweltgesichtspunkten an. Die Betrachtung ist dabei auf die sektorspezifischen Eigenschaften des Politikfeldes Agrarwirtschaft fokusiert. Aufgrund der deutlich verschiedenen natürlichen und strukturellen Voraussetzungen, der unterschiedlichen Eingebundenheit in internationale und europäische Vertrags- und Reformprozesse und nicht zuletzt aufgrund deutlich unterschiedlicheer ökologischer Problemlagen ist die Fallstudie Agrarwirtschaft in die drei Subsektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Seefischereiwirtschaft unterteilt.

Der Agrarsektor ist im Gegensatz zu iher rückläufigen wirtschaftlichen Bedeutung weiterhin ein bedeutender Subventionsempfänger mit gleichzeitig hoher Umweltrelevanz für alle Umweltmedien. Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es einen konsistenten Politikrahmen für die Ökologisierung der Subventionszahlungen des Bundes an den Agrarsektor zu entwerfen. Betrachtet werden dabei nicht nur die direkten und monetär exakt bestimmbaren Subventionen, sondern auch die sogenannten impliziten Subventionen, die dem Agrarsektor durch rechtliche Privilegierungs- und Ausnahmeregelungen gewährt werden.

Innerhalb des Agrasubventionssystems wird die gezielte Förderung der Zuerwerbs- und Nebenerwerbsbetriebe in allen drei Subsektoren als wichtigste gemeinsame Entwicklungslinie empfohlen, da die landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche und fischereiwirtschaftliche Tätigkeit als ein wichtiges Einkommensstandbein der Landflucht entgegenwirkt. Speziell für die sich an die Landwirtschaft richtenden Finanzhilfen ergibt sich, dass die Budgetempfehlungen sich vielfach mit dem aktuellen Haushaltsansatz der Bundesregierung (mit Ausnahme der Förderung der nachwachsenden Rohstoffe) übereinstimmen. Bei den sektoralen Steuererleichterungen wird dagegen insgesamt für einen deutlichen Abbau der Motorisierungsförderung eingetreten. Im Ordnungs- und landwirtschaftlichen Fachrecht konnten zahlreiche implizite ökologisch kontraproduktive Subventionstatbestände indentifiziert werden. Die ökologische Ausrichtung der guten fachlichen Praxis stellt hier die wesentliche Kernforderung dar.

17. Schlagwörter
Subventionspolitik, Agrarwirtschaft, ökologisch kontraproduktive Subventionen, implizite Subventionen, Forstpolitik Fischereipolitik

18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB 000465/3	2.	3.

4. Report Title
Considering environmental aspects of subsidies - sector study Agriculture

5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s)
Burdick, B.; Lange, U.

6. Performing Organisation (Name, Address)

Wuppertal Institut for Climate, Environment and Energy
Döppersberg 19
D-42103 Wuppertal

7. Sponsoring Agency (Name, Address)

Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin

8. Report Date

9. Publication Date

10. UFOPLAN-Ref. No.
299 14 128

11. No. of Pages
192

12. No. of Reference
127

13. No. of Tables, Diagrams
58

14. No. of Figures
3

15. Supplementary Notes

16. Abstract
The present study ties in with the inventory "Considering environmental aspects of subsidies (Sprenger u. Rave. 2003). This report focuses on the sector-specific attributes of agriculture sector. The study is separated in three parts (farming, forestry and fishery) due to the fact, that the structural requirements and the integration in international and European contracts and directives differ between the three subsectors.
The agricultural sector still is an important acceptor of subsidies with co-instantaneous high impacts on the environment. The aim of the present investigation is to compose a consistent, ecologically orientated political framework for the agricultural sector. Therefore it is necessary not only to look for the direct and exact definable subsidies but also at the so called "subsidies in-kind". These subsidies in-kind are granted to the agricultural sector by privileges and exceptions within the regulatory the agricultural subject laws.
Within the agricultural subsidy policy a specific promotion of part-time farmers for all subsectors will be recommended, because the gainful occupation in agriculture, forestry and fishery is a main pillar which thwarts against the migration into cities. Especially for the direct payments of farmers, there is an big compliance with the actual budget of the Federal Government (except the subsidies concerning renewable products). For the group of tax breaks a general reduction of subsidies concerning the promotion of motorization of the agricultural sector is recommended. For the important group of subsidies in-kind several regulations could be identified within the German regulatory law and agricultural subject law. There the insufficient concretion and interpretation of the term "good agricultural practice" is the main problem and at the same time an important pre-condition for the creation of a consistant political framework for the agricultural sector.

17. Keywords
subsidy policy, environmentally harmful subsidies, environmental protection, agriculture, forestry, fishery, subsidies in-kind

18. Price	19.	20.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung **IX**
Summary **XIII**

1 EINFÜHRUNG, ZIELSETZUNG UND AUFBAU DER SEKTORALEN ANALYSE 1

1.1 Einführung und Zielsetzung der Studie 1

1.2 Aufbau der Studie 3

2 RAHMENBEDINGUNGEN DES LANDWIRTSCHAFTSSEKTORS 5

2.1 Strukturdaten zur Landwirtschaft in Deutschland 5

2.2 Verhältnis von Landwirtschaft zu Umwelt- und Naturschutz 6
2.2.1 Positive externe Effekte der Landwirtschaft 6
2.2.2 Negative externe Effekte der Landwirtschaft 7

2.3 Entwicklung der deutschen und europäischen Agrarpolitik 8
2.3.1 Römische Verträge und Deutsches Landwirtschaftsgesetz 9
2.3.2 Entwicklung der Agrarmarkt- und Strukturpolitik 9
2.3.3 Kurskorrekturen der Gemeinsamen Agrarpolitik Mitte der 1980er Jahre 10
2.3.4 Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 12
2.3.5 Bewertung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 13
2.3.6 Integration ökologischer Zielsetzungen in die deutsche Agrarpolitik 15

3 HANDLUNGSRAHMEN ZUR GESTALTUNG EINER NACHHALTIGEN AGRARSUBVENTIONSPOLITIK 18

3.1 Agenda 2000 18
3.1.1 Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums 19
3.1.2 Modulation und Cross-Compliance 20
3.1.3 Bewertung der Agenda 2000 20

3.2 WTO-Verhandlungen 24

3.3 EU-Osterweiterung 26

3.4 Agrarpolitische Entwicklungsziele der Bundesregierung 28

4 UMWELTSCHUTZBEZOGENE BEWERTUNG DER AGRARSUBVENTIONSTATBESTÄNDE 32

4.1 Eingrenzung der betrachteten Subventionstatbestände 32
4.1.1 Agrarhaushalt des Bundes 32
4.1.2 Zusammensetzung des bäuerlichen Einkommens in Deutschland 34

4.2 Entwicklung eines Bewertungsmaßstabs für die Landwirtschaft 36
4.2.1 Definition und Bezugsbasis von positiven externen Leistungen der Landwirtschaft für Umwelt und Naturschutz 36
4.2.2 Zweistufiger Bewertungsmaßstab 38

4.3 Methodik der Bewertung 40

4.4 Bewertung der Finanzhilfen für die Landwirtschaft 40
4.4.1 Finanzhilfen in alleiniger Bundesfinanzierung 41
4.4.2 Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) 49

4.5 Bewertung der Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft 69
4.5.1 Steuervergünstigungen laut Subventionsbericht 69
4.5.2 Ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen außerhalb der Subventions- und Agrarberichterstattung 77

4.6 Implizite Subventionen 79
4.6.1 Kontraproduktive implizite Subventionen im Ordnungsrecht 80
4.6.2 Kontraproduktive implizite Subventionen in den landwirtschaftlichen Fachgesetzen 89
4.6.3 Verspätete oder unzureichende Umsetzung von EU-Rechtsakten 94

5 ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE 97

5.1 Landwirtschaftliche Subventionspolitik 97
5.1.1 Finanzhilfen 100
5.1.2 Steuererleichterungen 101
5.1.3 Implizite Subventionen 101

5.2 Forschungsbedarf 110

6 SUBSEKTOR FORSTWIRTSCHAFT 111

6.1 Rahmenbedingungen des Forstsektors 111
6.1.1 Strukturdaten zur Forstwirtschaft in Deutschland 111
6.1.2 Ökologischer Status der Wälder 112
6.1.3 Produkte der Forstwirtschaft 113

6.2 Handlungsrahmen zur Gestaltung einer nachhaltigen Forstsubventionspolitik 116
6.2.1 Entwicklung der Forstpolitik 116
6.2.2 Integration ökologischer Zielsetzungen in die Forstpolitik 117

6.3 Umweltschutzbezogene Bewertung der Subventionstatbestände im Forstsektor 118
6.3.1 Stand des Diskussionsprozesses 118
6.3.2 Entwicklung eines Bewertungsmaßstabs für die Subventionen an die Forstwirtschaft 119
6.3.3 Bewertung der Finanzhilfen für den Forstsektor 122

6.4 Zusammenfassung der Ergebnisse 129
6.4.1 Forstwirtschaftliche Subventionspolitik 129
6.4.2 Forschungsbedarf 130

7 SUBSEKTOR FISCHEREIWIRTSCHAFT 132

7.1 Rahmenbedingungen des Fischereisektors 132
7.1.1 Strukturdaten des Fischereisektors 132
7.1.2 Zustand der marinen Ressourcen 135
7.1.3 Entwicklung der Gemeinsamen Fischereipolitik 135

7.2 Handlungsrahmen zur Gestaltung einer nachhaltigen Subventionspolitik für den Fischereisektor 136
7.2.1 Integration von ökologischen Zielsetzungen in die Gemeinsame Fischereipolitik 136
7.2.2 Bewertung der umweltorientierten Maßnahmen 137

7.3 Umweltschutzbezogene Bewertung der Subventionstatbestände im Fischereisektor 138
7.3.1 Eingrenzung der betrachteten Subventionstatbestände 138
7.3.2 Entwicklung eines Bewertungsmaßstabs für den Fischereisektor 139
7.3.3 Bewertung der Finanzhilfen des Bundes an den Fischereisektor 139
7.3.4 Bewertung der Finanzhilfen von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe an den Fischereisektor 142
7.3.5 Bewertung der Steuerbefreiungen an den Fischereisektor 143

7.4 Zusammenfassung der Ergebnisse 144
7.4.1 Subventionspolitik des Fischereisektors 144
7.4.2 Forschungsbedarf 148

Anhang I: Agrarpolitisches Konzeptpapier des Bundeskanzleramts 149

Anhang II: Regierungserklärung der Bundeslandwirtschaftsministerin Künast 154

Anhang III: Deutsche FSC-Richtlinien 160

Anhang IV: MSC-Principles and Criteria for Sustainable Fishing 171

8 LITERATUR 177

Abkürzungsverzeichnis

AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft
AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGÖL	Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau
AKE	Arbeitskrafteinsatz
AMS	Aggregate Measurement of Support – Gesamte Aggregierte Stützung
AoA	Agreement on Agriculture
AVP	Agrarstrukturelle Vorplanung
BAT	Best Available Technic
BewG	Bewertungsgesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BLAK	Bund-/Länderarbeitskreis
BlmSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BmonV	Bundesmonopolverwaltung
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BranntwMonG	Branntweinmonopolgesetz
BwaldG	Bundeswaldgesetz
CEEC-ASIM	Central und Eastern European Countries Agricultural Simulation Model
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Einigungsvertrag
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme
EStG	Einkommenssteuergesetz
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	Food and Agriculture Organisation
FBGs	Forstbetriebsgemeinschaften
FIAF	Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
FSC	Forest Stewardship Council
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GATT	Generals Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen)
gfP	Gute fachliche Praxis
GG	Grundgesetz
GVE	Großvieheinheit
Ha	Hektar
HACCP	Hazard Analysis Critical Control Point
IAMO	Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa
IFOAM	International Federation of Organic Agriculture Movements
IRS-BML	Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen in der Seefischerei
IPF	Intergovernmental Panel of Forest
ISO	International Organisation for Standardization
IVU-Richtlinie	Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
KRS-BML	Richtlinien zur Förderung von Maßnahmen zur Kapazitätsanpassung in der Seefischerei
KStG	Körperschaftsteuergesetz

Kulap	Kulturlandschaftsprogramm NRW
LF	Landwirtschaftliche Nutzfläche
LwGVG	Landwirtschafts-Gasölverwendungsgesetz
MAP	Mehrjähriges Ausrichtungsprogramm
MOEL	Mittel- und Osteuropäische Länder
MSC	Marine Stewardship Council
OP	Operationelles Programm
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
REPRO	Umweltmanagementsystem für die Landwirtschaft der Universität Halle
RTA-Index	Relative Trade Advantage-Index
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SSG	Special-Safeguard
StWG	Stabilitäts- und Wachstumsgesetz
UBA	Umweltbundesamt
USL	Umweltsicherungssystem Landwirtschaft
UVP-Richtlinie	Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie
VerStG	Versicherungssteuergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WJ	Wirtschaftsjahr
WTO	Welthandelsorganisation

Tabellenverzeichnis:

Tabelle 2.2.2-1: Negative externe Effekte der Landwirtschaft auf die Umwelt im Überblick 7
Tabelle 3.1.3-1: EU-Direktzahlungen im Kalenderjahr 2000 21
Tabelle 3.1.3-2: Mittelverwendung der 2. Säule in Mio. EUR 24
Tabelle 3.3-1: Prognostizierte EU-Budgetausgaben für Außenschutz, Flächenzahlungen und Prämien für die beitretenden MOEL im Jahr 2007 27
Tabelle 4.1.1-1: Agrarhaushalt des Bundes 1999, 2000 und 2001 32
Tabelle 4.1.1-2: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen in den Jahren 1997 bis 2002 in Mio. EUR. 33
Tabelle 4.1.2-1:Unternehmensbezogene Subventionen an landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe in Deutschland 35
Tabelle 4.1.2-2: Vergleich der unternehmensbezogenen Subventionen mit den durchschnittlichen Gewinnen pro Unternehmen 1998. 35
Tabelle 4.1.2-3: Unternehmensbezogene Subventionen in landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Größenklassen in DM/ha LF (1998/1999) 36
Tabelle 4.4.1-1: Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung 41
Tabelle 4.4.1-2: Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich nachwachsender Rohstoffe 42
Tabelle 4.4.1-3: Biogene Treib- und Schmierstoffe 44
Tabelle 4.4.1-4: Entwicklung des Beitrags der erneuerbaren Energien zur Energiebereitstellung (Endenergie in Gigawattstunden (GWh)) 47
Tabelle 4.4.1-5: Endenergiebereitstellung aus Biomasse 2000 47
Tabelle 4.4.1-6: Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energie 48
Tabelle 4.4.2-1: Mittelverwendung in der GAK nach Maßnahmen 50
Tabelle 4.4.2-2: Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung 51
Tabelle 4.4.2-3: Flurbereinigung 52
Tabelle 4.4.2-4: Wirtschaftswegebau 54
Tabelle 4.4.2-5: Dorferneuerung und Maßnahmen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz 55
Tabelle 4.4.2-6: Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbaulicher Maßnahmen 56
Tabelle 4.4.2-7 Agrarinvestitionsförderungsprogramm 58
Tabelle 4.4.2-8: Änderungen in den Zielsetzungen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms 58
Tabelle 4.4.2-9: Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur 60
Tabelle 4.4.2-10: Zuweisungen zur Gewährung einer Ausgleichszulage in Berggebieten und bestimmten anderen benachteiligten Gebieten 63
Tabelle 4.4.2-11: Zuweisung zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft 64
Tabelle 4.4.2-12: Rationalisierungsmaßnahmen im Erzeugungsbereich 69
Tabelle 4.5.1-1: Steuermindereinnahmen in Mio. EUR 69
Tabelle 4.5.1-2: Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen 70
Tabelle 4.5.1-3: Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung 71
Tabelle 4.5.1-4: Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine nach § 5 Abs. 1 KStG 72
Tabelle 4.5.1-5: Steuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und –vereine, bestimmter Tierhaltungskooperativen und bestimmter landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften und –vereine 73
Tabelle 4.5.1-6: Agrardieselgesetz 74
Tabelle 4.5.1-7: Kraftfahrzeugsteuer § 3 Abs. 7 76
Tabelle 4.5.1-8:Versicherungssteuer 77
Tabelle 4.5.1-9: Branntweinsteuer 77
Tabelle 5.1.3-1: Empfehlungen für die Finanzhilfen der Bundes (ohne GAK-Maßnahmen) 103
Tabelle 5.1.3-2: Empfehlungen für die Maßnahmen im Rahmen der GAK 104
Tabelle 5.1.3-3: Empfehlungen für die Maßnahmen im Rahmen der GAK 105
Tabelle 5.1.3-4: Empfehlungen für die umweltorientierte Ausrichtung der Steuererleichterungen 106
Tabelle 5.1.3-5: Empfehlungen zur Verringerung ökologisch kontraproduktiver impliziter Subventionen 108
Tabelle 6.1.2-1: Natürlichkeitsklasseneinteilung 113
Tabelle 6.3.3-1: Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen 123
Tabelle 6.3.3-2: Erstaufforstung 124
Tabelle 6.3.3-3: Zuweisung zur Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse 125

Tabelle 6.3.3-4: Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden 126
Tabelle 6.3.3-5: Forstwirtschaftlicher Wegebau 127
Tabelle 6.3.3-6: Förderung der Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse 128
Tabelle 6.4.2-1: Finanzhilfen der Bundes im Rahmen der GAK an die Forstwirtschaft 131
Tabelle 7.3.1-1: Bundesmittel für die Seefischerei (in Mio. EUR) 139
Tabelle 7.3.3-1: Kapazitätsanpassung 140
Tabelle 7.3.3-2: Finanzhilfen für die Erneuerung und Modernisierung 141
Tabelle 7.3.4-1: Förderung zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur der Fischwirtschaft 143
Tabelle 7.3.5-1: Gewerbesteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Küstenfischereiunternehmen 144
Tabelle 7.4.1-1: Empfehlungen für die umweltorientierte Ausrichtung der Finanzhilfen an den Fischereisektor 147

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 2.2.1-1: Strukturwandel im Agrarsektor 5
Abbildung 3.4-1: Entwicklungsszenario landwirtschaftlicher Subventionspolitik in Deutschland 30
Abbildung 6.3.2-1: Entwicklungsszenario forstwirtschaftlicher Subventionspolitik in Deutschland 122

Zusammenfassung

Die Agrarwirtschaft ist der weltweit höchst subventionierte und protektionierte Wirtschaftssektor. Ihre Entwicklung während der zurückliegenden drei bis vier Jahrzehnte war in Europa von wachsenden Überschüssen und Marktordnungskosten, einem Strukturwandel mit dramatischen Verlusten von Betrieben und Arbeitsplätzen im ländlichen und küstennahen Raum und dabei zunehmenden bzw. auf hohem Niveau stagnierenden Umweltbelastungen gekennzeichnet. Diese Entwicklung stellt die agrarpolitische Gestaltung dieses Sektors und die daraus resultierende Subventionspraxis immer mehr in Frage. Vor diesem Hintergrund hat die **Fallstudie Agrarwirtschaft** die Intention, ökologisch kontraproduktive Subventionstatbestände, die als wichtige Triebfeder dieser Entwicklung angesehen werden können, zu identifizieren und Handlungsoptionen für die nachhaltige Gestaltung der Agrarsubventionspolitik zu entwickeln. Der Untersuchungsschwerpunkt liegt im Rahmen dieser Studie auf der Analyse der durch den Bund gestalteten und (ko-)finanzierten Subventionstatbeständen.

Aufgrund der deutlich verschiedenen natürlichen und strukturellen Voraussetzungen, der unterschiedlichen Eingebundenheit in internationale und europäische Vertrags- und Reformprozesse und nicht zuletzt aufgrund deutlich unterschiedlicher ökologischer Problemlagen ist die Fallstudie Agrarwirtschaft in die drei Subsektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Seefischereiwirtschaft unterteilt, die als eigenständige, abgegrenzte Untersuchungsbereiche dargestellt werden.

Methodisch gliedert sich die Untersuchung der drei Subsektoren in folgende Einzelabschnitte: In einem ersten Schritt wird die bisherige Entwicklung der politischen Rahmenbedingungen skizziert. Anschließend werden die dominierenden Einflussfaktoren (z.B. WTO-Verhandlungen, Osterweiterung) dargestellt, Zielvorstellungen und Optionen diskutiert und damit die Freiheitsgrade zur Weiterentwicklung der nationalen Subventionspolitik abgesteckt.

In einem nächsten Schritt werden die relevanten Subventionstitel darauf untersucht, welche ökologischen Auswirkungen mit ihrer Bewilligung verbunden sind. Als Referenzmaßstab für die Landwirtschaft werden dabei die Leitlinien der Bundesregierung für eine verbraucher- und umweltorientierte Neugestaltung der nationalen Landwirtschaftspolitik herangezogen. Für die Forst- und Fischereiwirtschaft fehlt es bisher an ähnlich konkreten nationalen Entwicklungszielen. Deshalb liegen der Bewertung der explizit an Forstwirtschaft bzw. Fischereiwirtschaft gerichteten Subventionstitel international implementierte Referenzmaßstäbe zugrunde. An Hand der festgelegten Referenzsysteme werden dann die subsektorspezifischen Finanzhilfen einer Prüfung unterzogen, die im Subventionsbericht der Bundesregierung und dem Agrarbericht ausgewiesen sind. Ergänzt wird dieses Scoping durch Hinweise auf relevante Subventionstatbestände aus korrespondierenden Projekten/Studien.

Die sektoralen Steuererleichterungen und die identifizierten impliziten Subventionen sind i.d.R. und im Gegensatz zu den Finanzhilfen unspezifisch an den Agrarsektor insgesamt gerichtet. Zusammen mit dem Umstand, dass die Landwirtschaft der dominierende Nutznießer dieser Subventionstitel ist, sind diese Subventionsgattungen in den landwirtschaftlichen Teil der Studie integriert.

In Analogie zur Wohnungsbaustudie wurde die Studie mittels Literaturauswertung, der Analyse der Subventionsberichterstattungen des Bundes (Subventionsbericht und Agrarbericht)

durchgeführt und durch strukturierte Interviews ergänzt. Die Ergebnisse wurden anschließend einem Expertenkreis vorgestellt und diskutiert.

Als ein wesentliches Ergebnis muss festgehalten werden, dass die Gemeinschaftsaufgaben Umwelt- und Agrarpolitik sowohl auf europäischer als auch auf internationaler Ebene auf Dauer nur im Konsens und mit annähernd gleichen Wertvorstellungen und Maßstäben verwirklicht werden können. Eine einseitige Verschärfung des Ordnungsrechts und ein unilateraler Abbau von Agrarsubventionen führten, ohne flankierende Maßnahmen, zu Wettbewerbsnachteilen und zum Verlust von Marktanteilen der heimischen Produktion gegenüber inner- bzw. außereuropäischen Wettbewerbern. Aus diesem Grund ist es vordringlich, dass die politischen Entscheidungsträger auf europäischer und internationaler Ebene deutlich für die Implementierung und Durchsetzung nachhaltiger Rahmenbedingungen für den Agrarsektor eintreten.

Innerhalb des Agrarsubventionssystems wird die gezielte Förderung der Zuerwerbs- und Nebenerwerbsbetrieben in allen drei Subsektoren als wichtige gemeinsame Entwicklungslinie empfohlen, da diese Betriebe einerseits i.d.R. extensivere Produktionsverfahren anwenden und damit höhere Umwelt- und Naturschutzleistungen erbringen und andererseits die landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche und fischereiwirtschaftliche Tätigkeit als ein wichtiges Einkommensstandbein der "Landflucht" entgegenwirkt.

Speziell für die sich an die Landwirtschaft richtenden Finanzhilfen ergibt sich, dass die Budgetempfehlungen dieser Studie vielfach mit dem aktuellen Haushaltsansatz der Bundesregierung übereinstimmen. Z.B. sind im Rahmen der Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe Agrarwirtschaft und Küstenschutz weiterreichende, ökologische Kriterien zu wesentlichen Zielsetzungen der Fördertitel geworden. Auch für die strukturwirksamen Programme gilt, dass die Grundsätze der multifunktionalen Landwirtschaft integrierbar bzw. im Ansatz bereits dort festgeschrieben sind. Ein deutlicher Dissens zeichnet sich bei den Programmen zur Förderung der nachwachsenden Rohstoffe ab. Vor allem die Förderung der biogenen Treibstoffe wird als ökologisch und ökonomisch nicht zielführend und volkswirtschaftlich fragwürdig klassifiziert. Im Zusammenhang mit der Förderung der nachgelagerten Wirtschaftsbereiche ergeben sich hier erhebliche Umverteilungspotentiale.

Aufgrund der relativen Naturnähe der Holzproduktion existieren unter den speziell auf die Forstwirtschaft ausgerichteten Finanzhilfetiteln keine eindeutig ökologisch kontraproduktiven Subventionstatbestände. Vielfach wird der forstpolitische Eingriff in die marktwirtschaftlichen Allokationsprozesse gerade damit begründet, dass die vielfältigen, überwiegend positiven Umwelt- und Erholungsleistungen des Waldes ohne solche Eingriffe nicht in ausreichendem Maße bereit gestellt werden könnten. Explizit auf die Erbringung von bisher nicht marktfähigen, ökologischen Leistung ausgerichtete Fördertitel, z.B. Forstumweltprogramme, existieren allerdings nicht. Aufgrund der angespannten Haushaltslage des Bundes stehen für honorierungsfähige, ökologische Leistungen voraussichtlich aber keine zusätzlichen Mittel zur Verfügung. Eine Honorierung bisher nicht entgoltender Umweltleistungen wird deshalb voraussichtlich nur durch Umschichtung aus den prioritär auf die Holzproduktion ausgerichteten Maßnahmen erreichbar sein. In Folge dessen wird als Kompromiss empfohlen, die einzelnen Subventionstatbestände in leicht geänderten Budgets, (mit Ausnahme des forstwirtschaftlichen Wegebaus, dessen Budget deutlich reduziert werden sollte) und verbunden mit der

Implementierung der international gültigen Kriterien Forest Sfewardship Council als Fördervoraussetzung beizubehalten bzw. diese sukzessive in Forstumweltprogramme umzubauen. Das forstwirtschaftliche Honorierungssystem könnte dann wie folgt gestaltet werden:

Sind die Anforderungen an gesellschaftliche Leistungen wenig spezifisch und fallen sie im Zuge der nachhaltigen Holzproduktion als Koppelprodukte an, könnte eine Abgeltung dieser gesellschaftlichen Leistungen übergangsweise auch über eine modifizierte Förderung der Holzproduktion erfolgen. Dies gilt vor allem für die Globalziele des Medien- und Klimaschutzes. Durch eine Implementierung der für Deutschland spezifizierten Prinzipien des FSC in die Bewilligungsgrundsätze der einzelnen Fördermaßnahmen würde die Produktion dieser Umweltleistungen deutlich gefördert. Spezifische Schutzleistungen des Waldes könnten wie bisher über den Vertragsnaturschutz auf Länderebene verwirklicht bzw. sukzessive durch darauf aufbauende Forstumweltprogramme finanziert werden.
Für Bewilligung der Aufforstungsprämie ist aber bereits unmittelbar zu fordern, dass sie einem hohen ökologischen Maßstab genügen muss, damit die im Rahmen der Anwendung von Cross-compliance umgeleiteten Mittel auch im Sinne einer nachhaltigen Forstwirtschaft verwendet werden.
Bei den explizit auf die Seefischerei ausgerichteten Finanzhilfen zeichnet sich ein hohes Konfliktpotenzial bezüglich der im Rahmen eines nachhaltigen Konzeptes zu verwirklichenden Einzelziele Ökologie, Ökonomie und Sozialverträglichkeit ab. Die Maßnahmen, die bisher von der Gemeinschaft im Seefischereisektor ergriffen wurden, können insgesamt als nicht zielführend, vielfach als eindeutig kontraproduktiv angesehen werden. Ohne neue Maßnahmen und Konzepte werden Zukunftsperspektiven und wirtschaftliche Existenzfähigkeit des europäischen Seefischereisektors immer weiter abnehmen. Die Gestaltungsmöglichkeiten für die deutsche Seefischerei sind dabei aufgrund der innereuropäisch vollständigen Harmonisierung und der Interdependenzen mit der internationalen Fischerei deutlich begrenzt. Lösungen können nur auf multinationaler Ebene nachhaltig gestaltet werden. Prioritär und existenziell sind dabei die verbindlichen Vereinbarungen über

- Festlegung, Anwendung und Überwachung der an der Regenerationsfähigkeit der Zielfischarten ausgerichteten Fangquoten,
- Einrichtung von Schutzzonen, die nicht befischt werden,
- Harmonisierung des Strafrechts[1],
- Einschränkung der Verschmutzung der aquatischen Ökosysteme.

Die Erreichung dieser Zielsetzungen erfordert in erster Linie drastische Einschränkungen der subventionierten Neubau- und Modernisierungsvorhaben bei gleichzeitig deutlichem Kapazitätsabbau. Auch die Modernisierung und Erneuerung von Hafenanlagen, Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen ist ökologisch kontraproduktiv, da die erhoffte Anlandung von Fisch ausländischer Flotten in deutschen Häfen ebenfalls tendenziell die Überfischung fördert. Kurzfristig betrachtet gehen damit, zumindest bis zur Erholung der Fischbestände, in den wirtschaftlich schwachen Küstengebieten Arbeitsplätze verloren. Langfristig ist allerdings nur eine Fischereisubventionspolitik wirtschaftlich und sozialverträglich, die Überfischung verhindert. Aus diesem Grund sollten die freiwerdenden Mittel aus der Kürzung der Investi-

[1] Innerhalb der EU werden Verstöße gegen Fischereivorschriften mit sehr unterschiedlichen Strafen belegt.

tionsförderung für einen sozialverträglichen Strukturwandel umgelenkt werden. Folgende Maßnahmen scheinen dafür geeignet zu sein:

- Stärkere Beteiligung der kleinstrukturierten, handwerklichen Fischereiwirtschaft entlang der Wertschöpfungskette (Veredelung, Verarbeitung, Produktdiversifizierung und Vermarktung),
- Einkommenskombinationen der Fischereitätigkeit mit korrespondierenden Bereichen (Kombinationen aus Fischfang/Tourismus und Fischfang/Bestands- bzw. Habitatpflege),
- Unterstützung der Einkommensdiversifizierung durch außersektorale Einkommenskombinationen (Neuauflage des PESCA-Programms).

Die sektoralen Steuererleichterungen sind im Gegensatz zu den Finanzhilfen unspezifisch und richten sich i.d.R. an die gesamte Agrarwirtschaft. Generell wird in Abweichung von der Haushaltsplanung des Bundes ein deutlicher Abbau der Förderung der Motorisierung des Sektors empfohlen. Begründet wird diese Empfehlung damit, dass das Subventionsziel als weitgehend abgeschlossen betrachtet werden kann. Für das Agrardieselgesetz, als finanziell bedeutendste Steuererleichterung, ist zu fordern, dass der Sektor an der Internalisierung externer Kosten ebenfalls beteiligt wird, damit energieeffiziente Verhaltensweisen - verbunden mit Lösungen des technischen Fortschritts - in der Agrarwirtschaft weiter entwickelt werden können.

Mit den aufgeführten, impliziten Subventionstatbeständen konnten einige wesentliche Inkonsistenzen im Spannungsfeld der deutschen Umwelt- und Landwirtschaftspolitik identifiziert werden. Gerade im Bundesbodenschutzgesetz, im Naturschutzgesetz und im Wasserhaushaltsgesetz sowie in den landwirtschaftlichen Fachgesetzen finden sich Privilegierungsklauseln und Ausnahmetatbestände für die Landwirtschaft, die eindeutig als ökologisch kontraproduktiv angesehen werden können. Die Normierung und ökologische Ausrichtung der „guten fachlichen Praxis“ stellen für diesen Bereich eine Kernforderung dar. Speziell für die Ressource Wasser muss sich das Schutzniveau durch ordnungsrechtliche Bestimmungen für die Landwirtschaft verbessern. Als Übergangsmodell wird die Förderung des kooperativen Gewässerschutzes und eine deutliche Ausweitung von auf den Gewässerschutz zielenden Agrarumweltmaßnahmen empfohlen.

Summary

Agriculture is the most subsidised and protected industrial sector worldwide. Its development in Europe over the past three to four decades has been characterised by growing surpluses and market regulating costs, a structural change with a dramatic loss of farms and jobs in rural and coastal areas, and at the same time environmental impacts increasing in scale or stagnating at a high level. This development increasingly questions the design of agricultural policy and the resulting practice of granting subsidies. Against this background the Case Study on Agriculture intends to identify ecologically counterproductive subsidies which are significant in driving this development, and to develop options for action to design a sustainable agricultural subsidy policy. Within the context of this study the investigation will focus on an analysis of the subsidies designed and (co-)financed by the Federal Government of Germany

As a result of clearly differing natural and structural preconditions, the various forms of integration into international and European agreement and reform processes, and not least the plainly differing ecological problems, the Case Study on Agriculture has been divided into three sub-sectors: farming, forestry and sea fishery, which are presented as independent, separate areas of investigation.

The method of investigation divides the three sub-sectors into the following separate steps: in a first step the development of the present political framework conditions will be outlined. Then, the most important influencing factors will be presented, and conceived targets and options discussed; thus the degree of freedom for further developing national policies on subsidies will be worked out.

In the next step the relevant subsidies will be examined to assess the ecological impacts connected with their authorisation. As reference criteria for farming, the guidelines of the Federal Government for redesigning national farming policy oriented to consumer and environmental needs will be used. As similar concrete national development targets do not exist for forestry and sea fishery as yet, the evaluation of subsidies which are explicitly directed to forestry or sea fishery will therefore be based on internationally implemented reference criteria. Based on the determined reference systems, the financial aid specific to the sub-sectors identified in the report on subsidies of the Federal Government and the report on agriculture will be examined. This scoping will be supplemented by references to relevant subsidy cases from corresponding projects and studies.

The sectoral tax breaks and the identified subsidies in-kind are not as a rule, and unlike financial aid, directed specifically towards the agricultural sector as a whole. Together with the fact that farming benefits the most from this subsidy category, these types of subsidies have been integrated into the farming part of the study.

Analogous to the study on housing construction, this study was carried out by evaluating literature, analysing reports on subsidies of the Federal Government (report on subsidies and report on agriculture), and was supplemented by structured interviews. The results were subsequently presented to a group of experts and discussed.

An important result which must be emphasised is that the common tasks of environmental and agricultural policy on the European as well as on the international level can only be realised permanently by reaching agreement and with approximately the same moral concepts and criteria. A one-sided tightening of regulations and a unilateral reduction in

agricultural subsidies without accompanying measures will lead to competitive disadvantages and to domestic production losing market shares compared with competitors from within and without Europe. For this reason it is imperative that political decision-makers on the European and international level clearly speak up for the implementation of sustainable framework conditions for the agricultural sector.

Within the system of agricultural subsidies, the target of supporting part-time farms, forest and fishery holdings, in all three sub-sectors is recommended as an important common line of development. These operations as a rule practise more extensive production procedures and therefore achieve a higher level of performance in environmental protection. At the same time, work in farming, forestry and sea fishery is an important source of income to counteract rural exodus.

The budgetary recommendations of this study concerning financial aid directed especially at farming correspond in many ways to the current budgetary approach of the Federal Government. For example, within the context of reorienting the common task of agriculture and coastal protection (GAK), far-reaching, ecological criteria have become a significant objective of this support category. For structurally effective programmes, it also applies that the principles of multifunctional farming can be integrated or are already established there. Clear disagreement is apparent in the programmes for supporting renewable raw materials. Especially the support of biogenic fuels is classified as not reaching its ecological and economic targets and is economically questionable. In connection with the support of the subsequent economic sectors, considerable potential for redistribution arises here.

Because wood production is relatively close to nature, definite ecological counterproductive subsidies do not exist in the financial aid categories oriented specifically to forestry. In many cases the intervention of forestry policy in free market allocation processes is even justified in that the varied and mostly positive environmental and recovery achievements of the forest could not have been possible without such intervention on a sufficient scale. Support categories which are explicitly oriented to producing previously non-marketable ecological achievements, e.g. environmental forestry programmes, do not however exist. But because of the strained budgetary situation of the Federal Government, additional funds are not expected to be available for ecological achievements deserving reward. It is therefore expected that the rewarding of until now unpaid environmental achievements can only be achieved by restructuring measures oriented to wood production as a priority. As a result of this, a compromise is recommended to retain the individual subsidies in slightly changed budgets (with the exception of the construction of forest paths whose budget should be clearly reduced) in conjunction with implementing the internationally valid criteria of the Forest Stewardship Council (FSC) as a condition for support, or to gradually convert these into environmental forestry programmes. The forestry remuneration system could be designed as follows:

If the demands on social achievements are less specific and arise in the course of wood production as a co-product, then payment of these social achievements could temporarily also be made from a modified support of wood production. This especially applies to the overall targets of climate, water and soil protection. By implementing the principles of FSC specified for Germany in the authorisation principles of the individual support measures, the production of these environmental achievements would clearly be promoted. Specific achievements to protect the forest could as before be realised by nature conservation

agreements on the federal state level or gradually financed by environmental forestry programmes based on these.

For authorising the afforestation premium, the fulfilment of a high ecological standard must however be immediately required so that the funds diverted within the context of cross-compliance are also employed in accordance with sustainable forestry.

There appears to be a high potential for conflict with financial aid explicitly oriented to sea fishery regarding the realisation of the individual targets of ecology, economics and social acceptability within the framework of a sustainability concept. The measures undertaken by the EU until now in the sector of sea fishery can not on the whole be seen to fulfil objectives and in many cases are clearly counterproductive. Without new measures and concepts, the perspectives of the European sea fishery sector for the future and its ability to exist economically will dwindle further. At the same time the possibilities for shaping German sea fishing are clearly limited because of the complete inner-European harmonisation and the interdependences with international fishing. Sustainable solutions can only be reached on a multi-national level. Of priority and most significant are the binding agreements on:

– Determining, applying and controlling the catch quotas which are oriented to the ability of targeted kinds of fish to regenerate,
– Setting up protection zones which cannot be fished,
– Harmonising criminal law[1],
– Restricting the pollution of aquatic eco-systems.

To fulfil these targets, priority must be given to drastically restricting the subsidising of new and modernised buildings, together with a marked reduction in capacity at the same time. Also the modernisation and renewal of port facilities, and facilities for processing and marketing is ecologically counterproductive because the hoped for landing of fish from foreign fleets in German ports also tends to promote overfishing. Looked at from the short term, this means that jobs are lost in the economically weak coastal regions, at least until fish stocks have recovered. In the long term, however, only a fishing subsidy policy which prevents overfishing can be economically and socially acceptable. For this reason, the funds becoming available from the reduced investment support should be redirected towards a socially acceptable structural change. The following measures would appear to be suitable for this:

– Stronger involvement of fishing trades of a small structure along the value-added chain (processing, product diversification and marketing),
– Combining income from fishing activities with corresponding areas (combination of fishing/tourism and fishing/tending stocks or habitat),
– Supporting income diversification by combining income from fishing with income from other sectors (new edition of the PESCA programme).

Unlike financial aid, the sectoral tax breaks are non-specific and apply as a rule to agriculture as a whole. Deviating from the budgetary plans of the Federal Government, a clear reduction in promoting the motorisation of the sector is generally recommended. This recommendation is based on the fact that the objective of the subsidy can be considered to be largely

[1] Penalties for violating fishing regulations differ greatly within the EU.

reached. Although the agricultural diesel law provides the financially most important tax break, the sector must also be involved in the internalisation of external costs so that energy-efficient behaviour in agriculture combined with solutions from technical progress can be developed further.

In listing the subsidies in-kind, several important inconsistencies could be identified in the field of German environmental and farming policy. Particularly in the Federal Soil Protection Act, in the Nature Conservation Act and in the Federal Water Act as well as in the specialised agricultural laws, privilege clauses and exceptions for agriculture can be found which are clearly recognisable as being ecologically counterproductive. Standardisation and a "greening" of the "good argricultural practice" practice present a key requirement for this area. Especially the level of water protection must be improved by regulations for farming. As a temporary model, the promotion of cooperative agreements and a visible extension of agricultural and environmental measures aimed at water protection are recommended.

1 Einführung, Zielsetzung und Aufbau der sektoralen Analyse

Die vorliegende Studie entstand im Rahmen des Forschungsprojekts "Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen". Das Projekt wurde im Auftrag des Umweltbundesamtes und des Bundesumweltministeriums zusammen mit dem Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, München, durchgeführt. Der erste, vom Ifo-Institut bearbeitete Teil des Forschungsprojekts umfasste eine Bestandsaufnahme der Subventionsströme, eine Übersicht über Subventionsbegriffe und -ziele sowie eine Auswertung vorliegender Untersuchungen zum Subventionsabbau bzw. –umbau[1]. Darauf aufbauend wurden zwei sektorbezogene Analysen erstellt. Das Ifo-Institut erarbeitete eine Studie zum Bau- und Wohnungssektor und das Wuppertal Institut erstellte eine Studie zum Agrarsektor. Ziel der Sektorstudien war, für die beiden Sektoren aufbauend auf einer Quantifizierung und Bewertung der sektorspezifischen Subventionstatbestände Strategien für eine wirtschafts- und sozialverträgliche Reform der Subventionspolitik zu entwickeln. Es sollten Vorschläge für den Abbau umweltschädlicher Subventionen, die Umschichtung von Subventionen sowie die Integration von Umweltgesichtspunkten in nicht-umweltbezogene Subventionen erarbeitet werden.

Die Studie zum Agrarsektor wurde im Wesentlichen im Frühjahr 2002 abgeschlossen. Mittlerweile hat sich gezeigt, dass die Diskussionen zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000 (Midterm Review) und die Vorschläge zur Weiterentwicklung der Agrarsubventionspolitik in der zweiten Jahreshälfte 2002 sich in ihrer Tendenz vielfach mit den Empfehlungen dieser Studie für eine stärkere Kopplung der Transferzahlungen an ökologische und soziale Kriterien decken. Welche der Vorschläge in welcher Form endgültig konkretisiert werden, ist aber zum Zeitpunkt der Veröffentlichung dieser Studie nicht absehbar. Die Diskussion der Agrarsubventionspolitik bleibt daher spannend, und die Ergebnisse dieser Studie behalten bis auf weiteres ihre hohe Aktualität und politische Brisanz.

1.1 Einführung und Zielsetzung der Studie

Die Agrarwirtschaft ist der weltweit am stärksten subventionierte und protektionierte Wirtschaftssektor. Ihre Entwicklung während der zurückliegenden drei bis vier Jahrzehnte war in Europa von wachsenden Überschüssen und Marktordnungskosten, einem Strukturwandel mit dramatischen Verlusten von Betrieben und Arbeitsplätzen im ländlichen und küstennahen Raum und dabei zunehmenden bzw. auf hohem Niveau stagnierenden Umweltbelastungen gekennzeichnet. Mit allen bisherigen Gegenmaßnahmen konnten nur vorübergehende oder teilweise Verbesserungen erreicht werden. Diese Entwicklung stellt die agrarpolitische Gestaltung dieses Sektors und die daraus resultierende Subventionspraxis immer mehr in Frage.

[1] Sprenger, R.-U.; Rave, T., (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze, ifo Institut, München, Reihe TEXTE Nr. 30/03 des Umweltbundesamtes

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in der Europäischen Gemeinschaft hat in der Vergangenheit die Entwicklung des Agrarsektors in Deutschland und den anderen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union geprägt und wird auch weiterhin die dominierenden Impulse für die deutsche Landwirtschaft geben. Die GAP ihrerseits wird wiederum erheblich beeinflusst von internationalen Verhandlungen [insbesondere Welthandelsabkommen (WTO)] und aktuell der anstehenden Aufgabe der Integration assoziierter mittel- und osteuropäischer Staaten.

In der GAP zeigt sich seit etwa einem Jahrzehnt eine Entwicklung von der Preis-/Mengenpolitik hin zu direkten Einkommenstransfers. Die begleitende Agrarumwelt- und –strukturpolitik beginnt sich als Entwicklungspolitik für den ländlichen und Küsten nahen Raum zu etablieren. Künftig werden EU-weite Umweltschutz bezogene Anforderungen und Förderprogramme die europäische Landwirtschaft wesentlich stärker als bisher beeinflussen. Für die traditionellen Ackerbau- und Veredelungsbetriebe in hochproduktiven Räumen wird sich der Trend zu einer hoch technisierten Landwirtschaft und zur Spezialisierung fortsetzen. Derzeit angelegt ist damit eine weitere Ausdifferenzierung der landwirtschaftlichen Betriebe zwischen Weltmarktorientierung in Gunsträumen und Betrieben, die in eher benachteiligten Regionen neben der qualitätsorientierten Nahrungsmittelproduktion zusätzliche Dienstleistungen und Umweltleistungen im Rahmen von staatlichen Förderprogrammen erbringen.

Die wirtschaftliche Entwicklung der deutschen Forstwirtschaft (in dieser Studie als Teil des Agrarsektors betrachtet) ist geprägt von der Konkurrenz durch das Überangebot an Holz aus borealen und tropischen Wäldern. Zusätzlich wird die Forstwirtschaft beeinträchtigt durch die seit langem anhaltenden, zum Teil mittlerweile rückläufigen Umweltbelastungen und daraus resultierenden Waldschäden.

In der deutschen Seefischereiwirtschaft[2] (in dieser Studie ebenfalls als Teil des Agrarsektors betrachtet) hat in der Vergangenheit ebenfalls ein dramatischer Strukturwandel stattgefunden. Große Teile der Fischereiflotte sind stillgelegt worden. Insgesamt zeigt sich, dass die Überfischung sowohl in den europäischen als auch in den internationalen Gewässern zu einer existenziellen Frage der Seefischerei geworden ist. Die wachsende Nachfrage der Verbraucher und der Aufbau zusätzlicher konkurrierender Fangkapazitäten in Südeuropa und Übersee werden den Druck auf die Fischbestände weiter erhöhen.

Das vielfältige Beziehungsgeflecht des Agrarsektors, die hohe Regulierungsintensität und der hohe sektorale Finanzbedarf stehen in starkem Kontrast zur nationalen Bedeutung als Wirtschaftssektor. Die Entwicklung als Wirtschaftssektor - einschließlich der beiden Subsektoren Forst- und Fischereiwirtschaft - ist stark rückläufig. Dennoch stellt der Agrarsektor gerade in den strukturschwachen ländlichen und Küsten nahen Räumen immer noch einen wesentlichen Beitrag für Einkommen und Beschäftigung und trägt als "Kristallisationskern" wesentlich zum Erhalt einer intakten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur bei. Die Einengung des Agrarsektors auf die Bereitstellung von Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen ist deshalb um eine Sichtweise auf eine umfassendere, nachhaltige Entwicklung der ländlichen und Küsten nahen Räume zu ergänzen. Eine nachhaltige Agrarwirtschaft sollte dabei sozialverträglich, umwelt- und tiergerecht sein, qualitativ hochwertige Nahrungsmittel und Rohstoffe erzeugen und gleichermaßen die ländliche Kultur mit ihren

[2]Binnenfischerei und Aquakultur werden in alleiniger Kompetenz der Länder ausgestaltet und ohne Bundesbeteiligung finanziert, weshalb sie nicht Gegenstand dieser Studie sind.

typischen Dörfern, Landschaften und deren Biotop- und Artenvielfalt erhalten und ausreichende Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten bieten.

Aufgrund dieser Funktionserweiterung wird es auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung des Agrarsektors weniger um einen Abbau von Subventionen, als vielmehr um eine Umschichtung unter Kriterien der Nachhaltigkeit gehen. Damit würden Subventionen zu gerechtfertigten Entgelten für gesellschaftliche Leistungen. Ziel dieser Studie ist es, die verschiedenen Subventionen an den Agrarsektor umfassend zu beschreiben, vorrangig aus ökologischem Blickwinkel zu bewerten und Vorschläge zu einer stärkeren Ausrichtung auf ökologische (und soziale) Ziele zu machen. Damit soll ein Diskussionsbeitrag zur Schaffung eines kohärenten Politikrahmens gegeben werden, der den Land-, Forst- und Fischereiwirten eine langfristige und nachhaltige Entwicklungsperspektive aufzeigt.

1.2 Aufbau der Studie

Die Fallstudie Agrarsektor umfasst die drei Subsektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Seefischereiwirtschaft. Aufgrund der deutlich verschiedenen natürlichen und strukturellen Voraussetzungen, der unterschiedlichen Eingebundenheit in internationale und europäische Regelungs- und Reformprozesse und nicht zuletzt aufgrund deutlich unterschiedlicher ökologischer Problemlagen, werden die drei Subsektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Seefischereiwirtschaft nicht gemeinsam, sondern als eigenständige, abgegrenzte Untersuchungsbereiche dargestellt. Aufgrund der dominierenden ökologischen und ökonomischen Bedeutung der Landwirtschaft werden die Grundsatzkapitel mit den landwirtschaftsspezifischen Ausführungen zu einem ersten Teil der sektoralen Analyse zusammengefasst. Anschließend werden ergänzend die Subsektoren Forstwirtschaft und Seefischereiwirtschaft dargestellt.

Den Gegenstand dieser Studie bilden die Agrarsubventionen mit finanzieller Beteiligung des Bundes. Alle expliziten sektorspezifischen Subventionen (Finanzhilfen und Steuererleichterungen) auf Bundesebene werden erfasst und auf ihre ökologischen Wirkungen hin analysiert. Diese Vorgehensweise soll im Ergebnis zu einem subventionspolitischen Gesamtkonzept für den Agrarsektor führen. Gemäß diesem Ziel haben die Untersuchungen der drei Subsektoren den folgenden Aufbau:

Zunächst werden die bisherigen Entwicklungen der politischen Rahmenbedingungen skizziert. Anschließend werden die aktuellen Rahmenbedingungen und deren Einflussfaktoren (z.B. WTO-Verhandlungen, Osterweiterung) dargestellt, Zielvorstellungen und Optionen diskutiert und damit die Freiheitsgrade zur Weiterentwicklung der nationalen Agrarsubventionspolitik abgesteckt.

Die Bewertung der Einzelsubventionstatbestände für die Landwirtschaft richtet sich an den Leitlinien der Bundesregierung für eine verbraucher- und umweltorientierte Neugestaltung der nationalen Landwirtschaftspolitik aus (siehe Kap. 3.4 u. 4.2). Für die Forst- und Fischereiwirtschaft fehlt es bisher an ähnlich konkreten nationalen Entwicklungszielen. Deshalb liegen der Bewertung hier auf internationaler Ebene verankerte Referenzmaßstäbe zugrunde.

Vor den entwickelten Referenzsystemen werden von den gesamten Subventionen, die an den Agrarsektor fließen, zunächst diejenigen einer Prüfung unterzogen, die im Subventionsbericht der Bundesregierung und dem Agrarbericht als Finanzhilfen und Steuererleichterun-

gen ausgewiesen sind. Hierbei handelt es jeweils um explizite, d.h. offen ausgewiesene und die öffentlichen Haushalte unmittelbar belastende Subventionen. Im nächsten Schritt wird die Begrenzung des Subventionsbegriffs aufgeweitet, indem exemplarisch ökologisch kontraproduktive implizite Subventionen (subsidies in kind;) untersucht werden. Da die Steuererleichterungen und die impliziten Subventionen für den Agrarsektor (einschl. Forst- und Fischereisektor) gelten, werden sie gemeinsam im landwirtschaftlichen Teil der Studie abgehandelt.

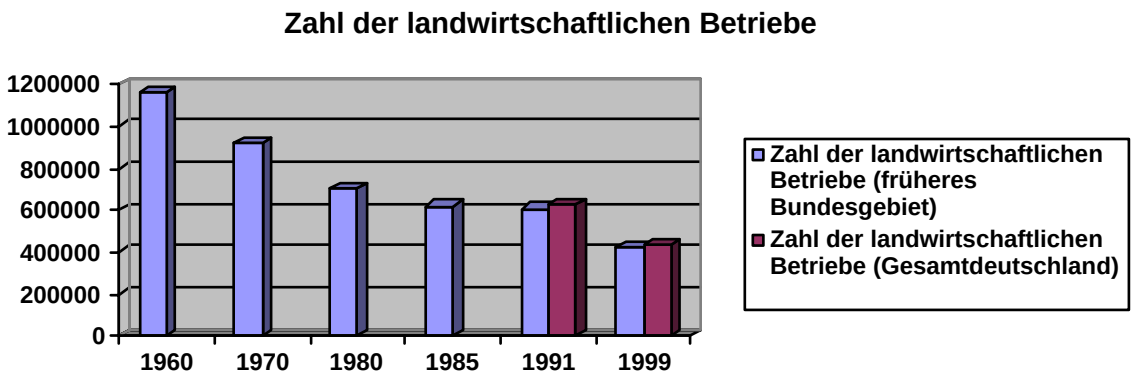
Dieses Screening führt zu einer Liste subventionspolitischer Handlungsvorschläge zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung der ländlichen und Küsten nahen Räume. Zum Abschluss der Betrachtungen jeder der drei Subsektoren werden die Ergebnisse zusammengefasst, Empfehlungen zur Gestaltung einer nachhaltigen Subventionspolitik gegeben und der weitere Forschungsbedarf skizziert.

2 Rahmenbedingungen des Landwirtschaftssektors

2.1 Strukturdaten zur Landwirtschaft in Deutschland

Die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland betrug im Jahr 2000 421.100. Davon befanden sich 393.400 in den alten und 27.600 Betriebe in den neuen Ländern. Gegenüber dem Vorjahr reduzierte sich die Anzahl der Betriebe im Rahmen des Langjährigen Mittels um 3 % (rund 13.000). Erstmals war auch ein Rückgang in den neuen Ländern (1,3 %) zu beobachten. Damit verringerte sich die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe von 1960 bis 2000 um rund zwei Drittel.

Abbildung 2.2.1-1: Strukturwandel im Agrarsektor



Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2000

Der Anteil der Haupterwerbsbetriebe betrug 1999 43 %. Diese bewirtschafteten rund 75 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF), bei einer durchschnittlichen Betriebsgröße von 46 Hektar (ha). Im Durchschnitt betrug der Pachtflächenanteil dabei 63 % der bewirtschafteten Fläche, mit signifikanten Unterschieden zwischen dem früheren Bundesgebiet mit einem Pachtlandanteil von 50 % und den neuen Ländern mit einem Anteil von 90 %.

Etwa 57 % der landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland sind Zu- und Nebenerwerbsbetriebe, die rund ein Drittel der landwirtschaftlichen Nutzfläche bewirtschaften. Sie befinden sich häufig in historisch klein strukturierten Lagen oder auf ungünstigen, aber ökologisch meist wertvollen Standorten. Sie erzeugen rund 15 % der marktfähigen landwirtschaftlichen Produkte. In den Mittelgebirgen sind sie die dominierende Betriebsform (80 %), mit steigender Tendenz.

Die Anzahl der Betriebe des ökologischen Landbaus hatte 2000 im Vergleich zum Vorjahr um 22 % deutlich zugenommen. Somit wurden in Deutschland Ende 2000 546.000 ha LN von 12.740 Betrieben nach den EU-Verordnungen des ökologischen Landbaus bewirtschaf-

tet. Die Ökobetriebe hatten damit einen Anteil an der Gesamtzahl der landwirtschaftlichen Betriebe von rund 2,9 % und bewirtschafteten rd. 3,0 % der LF.[3]

Die Anzahl der in der deutschen Landwirtschaft Tätigen liegt derzeit bei ca. 1,4 Mio. Haupt- und Nebenerwerbspersonen. Mit einem Anteil von 65 % überwogen dabei die Familienarbeitskräfte. Zwischen dem alten Bundesgebiet und den neuen Ländern bestehen hinsichtlich der Arbeitskräftestruktur wesentliche Unterschiede. Während in den alten Bundesländern hauptsächlich Familienarbeitskräfte tätig sind, werden in den neuen Ländern – historisch bedingt - überwiegend familienfremde Arbeitskräfte hauptberuflich beschäftigt.

Die Bedeutung der Landwirtschaft als Wirtschaftsfaktor ist stark rückläufig. Während die Landwirtschaft 1960 noch einen Anteil von 5,9 % an der Bruttowertschöpfung hatte, war es 2000 nur noch knapp 1 %. [4]

2.2 Verhältnis von Landwirtschaft zu Umwelt- und Naturschutz

In Deutschland bestimmen Land- und Forstwirtschaft das Erscheinungsbild von etwa 80 % der Landesfläche[5] und erfüllen dabei folgende Einzelfunktionen:

Ernährungsfunktion / Beschäftigungsfunktion / Raumfunktion (offene Landschaft) / Landschaftsgestaltungs- und –pflegefunktion / Schutzfunktion vor natürlichen Gefahren (Überschwemmung, Erdrutsche u.a.) / Ökologische Funktion (Habitate, Filterwirkung u.a.) / Abfallverwertungsfunktion / Kulturelle Funktionen / Ernährungssicherungsfunktion / Wasserwirtschaftliche Funktion / Erholungsfunktion / Jagd

In diesem Zusammenhang spricht man auch von der Multifunktionalität der Landwirtschaft. Die enge Verzahnung von Produktion und Natur bewirkt dabei, dass von der Landwirtschaft erhebliche externe Effekte auf die Umweltressourcen[6] ausgehen. Diese können sowohl positiv als auch negativ sein. Nach wie vor trägt die Landwirtschaft erheblich zu den gesellschaftspolitisch wichtigen Aufgaben des Ressourcenschutzes und des Erhalts der Artenvielfalt sowie der Kulturlandschaft bei. Andererseits verursacht sie in erheblichem Umfang Belastungen von Umwelt und Naturräumen.

2.2.1 Positive externe Effekte der Landwirtschaft

Über Jahrhunderte hat die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung die europäische Kulturlandschaft geprägt und eine Biodiversität geschaffen, die an Artenreichtum und Vielfältigkeit den Urzustand deutlich übertrifft. Überwiegend als nachhaltig zu bezeichnende Produktionsprozesse haben dabei vielfältige regionaltypische Landschaftsbilder geschaffen. Beispiele für positive externe Umweltleistungen sind die Begünstigung der Grundwasserneubildung durch Ackerbau, der Erhalt bzw. die Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit, der Schutz des Bodens vor Erosion, die Filterung der Luft durch den Pflanzenbestand und den Boden, die Sauerstoffproduktion, die Bewahrung der Artenvielfalt durch Sicherung ihrer Lebensräume und die Gestaltung und Erhaltung der Landschaft als Grundlage für Erholung.

---

[3] Stiftung Ökologie und Landbau, persönliches Gespräch am 22.02.02
[4] Eschricht; M., Leitzmann; C.: Handbuch Bio-Lebensmittel (2001); Behr´s Verlag Hamburg, Kap. 8.
[5] Ca. 50 % Landwirtschaft, 30 % Forstwirtschaft
[6] Die externen Effekte gehen über den Umwelt- und Ressourcenschutz im engeren Sinne hinaus, da beispielsweise die Gestaltung der Kulturlandschaft eine Leistung für die Gesellschaft darstellt.

Zunehmend entwickeln sich Märkte für externe ökologische Leistungen. Diese ökologischen Leistungen werden meist im Rahmen privatrechtlicher, freiwilliger Vereinbarungen (Kooperativer Gewässerschutz, Vertragsnaturschutz, Agrarumweltmaßnahmen) abgegolten und es kann daher von einer Internalisierung positiver externer Effekte gesprochen werden.

Den zahlreichen positiven externen Effekten stehen durch geänderte Produktionsprozesse heute erhebliche, negative externe Umwelt- und Naturschutzeffekte gegenüber.

2.2.2 Negative externe Effekte der Landwirtschaft

Die Intensivierung und Spezialisierung seit den fünfziger Jahren hat zum Rückgang Standort angepasster Formen der Landnutzung und zu einer anhaltenden Verschlechterung der Umweltsituation geführt. Wesentliche Faktoren für die zunehmende Umweltbelastung aus der Landwirtschaft sind der steigende Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, die erosionsfördernde Mechanisierung der Bodenbearbeitung, die Beseitigung von Landschaftsbestandteilen sowie die zunehmende regionale und betriebliche Spezialisierung, Konzentration und Rationalisierung, vor allem in der Tierproduktion. Bereits 1978 hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) die Auffassung vertreten, dass die konventionelle Landwirtschaft “per saldo” ein Umweltverschmutzer sei. In der Reihenfolge ihrer Gefährdung durch die konventionelle Landwirtschaft ordnet der SRU (1998) die Umwelt- und Naturschutzgüter für Deutschland wie folgt:

1. Beeinträchtigung naturbetonter Biotope
2. Gefährdung des Grundwassers
3. Belastung des Bodens
4. Belastung der Oberflächengewässer
5. Beeinträchtigung der Nahrungsmittelproduktion
6. Belastung der Luft

Die Beeinträchtigung bzw. Degradierung der Ressourcen erfolgt vor allem durch folgende landwirtschaftliche Tätigkeiten:

Tabelle 2.2.2-1: Negative externe Effekte der Landwirtschaft auf die Umwelt im Überblick

Ressource	**Eingriff/Ursache**	**Externer Effekt**
Habitate und Biodiversität	Maschineneinsatz Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln Über- oder Unterbeweidung	Verlust an Landschaftselementen und Artenvielfalt
Kulturlandschaft	Einsatz von Düngemitteln Bodenbearbeitung Maschineneinsatz Über- oder Unterweidung	Zerstörung archäologischer Objekte Verlust von Landschaftselementen

Fortsetzung nächste Seite

(*Fortsetzung)*

Ressource	**Eingriff/Ursache**	**Externer Effekt**
Wasser	Abfluss von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln Bewässerung	Belastung und Nährstoffanreicherung Ausbeutung von Grundwasserreserven
Boden	Bodenbearbeitung Überweidung, Fruchtfolgegestaltung Applikation von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln	Bodenerosion Bodenverdichtung Akkumulation von Schwermetallen
Luft	Umwandlung von Grünland oder Wald in Ackerland Maschineneinsatz Tierhaltung Düngung	Emission von Treibhausgasen Gerüche
Sonstiges	Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln im Pflanzenbau Einsatz von Medikamenten, Leistungsförderern etc. in der Tierhaltung	Beeinträchtigung der Nahrungsmittelqualität und gesundheitliche Beeinträchtigung der KonsumentInnen Kontamination durch Pflanzenschutzmittel, erhöhte Nitratwerte, etc. Beeinträchtigung der Tiergesundheit

Quelle: nach OECD (1994), Hofreither und Sinabell (1994), Sinabell (1995) verändert

An einigen negativen Umwelteffekten hat der Agrarsektor, gemessen an seiner wirtschaftlichen Bedeutung, einen weit überproportionalen Anteil. Hier sind insbesondere die landwirtschaftlich induzierten Emissionen durch Düngung und Massentierhaltung zu nennen:

- Über die Hälfte des stickstoffbedingten Versauerungspotenzials wird in der Landwirtschaft verursacht.
- 40-45 % aller Phosphateinträge der Oberflächengewässer in Deutschland stammen aus der Landwirtschaft.
- Bedeutsame Anteile hat die Landwirtschaft auch an der Freisetzung von Treibhausgasen (Lachgas 35,4 %[7], Methan 43 %[8], Kohlendioxid 2,5 %)[9]

2.3 Entwicklung der deutschen und europäischen Agrarpolitik

Die Veränderungen der Landwirtschaft in Deutschland und Europa wurden und werden seit fast fünf Jahrzehnten ganz erheblich von der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union und weniger von der Entwicklung auf den internationalen Agrarmärkten beeinflusst, von denen sie über eine lange Periode fast vollständig entkoppelt war.

[7] Lachgas ist etwa 300mal treibhauswirksamer als die gleiche Menge CO_2. Lachgasmoleküle sind zudem sehr stabil und langlebig. Sie sind daher nicht nur über viele Jahrzehnte treibhauswirksam, sondern gelangen bis in höhere Schichten der Atmosphäre, wo sie am Abbau der Ozonschicht beteiligt sind.

[8] Methan entsteht in der heimischen Landwirtschaft vor allem im Verdauungstrakt von Wiederkäuern und bei Lagerung von Tierexkrementen. CH_4 ist 30-60mal so treibhauswirksam wie die gleiche Menge CO_2.

[9] Jungbluth; N. (2000): Umweltfolgen des Nahrungsmittelkonsums, Der Verlag im Internet, dissertation.de, Berlin.

Die starke politische Einflussnahme auf den Agrarsektor in Deutschland ruht auf zwei Säulen, der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) in den Römischen Verträgen von 1957 und dem Deutschen Landwirtschaftsgesetz von 1958.

2.3.1 Römische Verträge und Deutsches Landwirtschaftsgesetz

Einer der wesentlichen Gründe für den Abschluss der Römischen Verträge (1957) und die Bildung der EWG war - unter dem Eindruck der Nahrungsmittelknappheit in Kriegs- und Nachkriegszeiten - die Sicherung der Ernährung. Agrarpolitische Entscheidungen und Kompetenzen wurden weitgehend auf die europäische Ebene verlagert. In Art. 39 des EWG-Vertrages sind folgende Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik formuliert:

- Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte;
- Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, um eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten;
- Stabilisierung der Märkte;
- Sicherung der Versorgung;
- Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen.

Die Ziele des Deutschen Landwirtschaftsgesetzes von 1958 decken sich weitgehend mit den Zielen der Römischen Verträge. Im deutschen Landwirtschaftsgesetz wurde darüber hinaus die Sonderrolle der Landwirtschaft festgeschrieben. Diese wurde begründet mit der hohen sozialen und ökonomischen Relevanz der Nahrungsmittelversorgung sowie der ökologischen Sonderrolle der Landwirtschaft. Wie kein anderer Wirtschaftszweig ist die Landwirtschaft von natürlichen Produktionsfaktoren (Klima, Boden) abhängig, was sie gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen benachteiligt. Zugleich erbringt die Landwirtschaft zahlreiche ökologische Leistungen (Landschaftspflege, Regeneration der Lebensgrundlagen Boden, Wasser, Luft). Damit wurden und werden die gesellschaftliche und politische Unterstützung des Agrarsektors gerechtfertigt und bis heute zahlreiche Ausnahmetatbestände und „Privilegierungen“ im deutschen Ordnungsrecht (s. Kap. 4.6) legitimiert.

2.3.2 Entwicklung der Agrarmarkt- und Strukturpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ruht auf zwei Säulen:

- der Markt- und Preispolitik,
- der Agrarstrukturpolitik

Zur Finanzierung der mit der GAP verbundenen Kosten wurde 1962 der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) geschaffen. Aus der Abteilung Garantie werden die Kosten der Markt- und Preispolitik getragen, aus der Abteilung Ausrichtung die Kosten der Agrarstrukturpolitik.

Innerhalb der **Markt- und Preispolitik** wurden für die meisten landwirtschaftlichen Produkte etwa 25 verschiedene Marktordnungen[10] eingerichtet. Im Rahmen der Marktordnungen wurden (und werden) jährlich neu staatlich garantierte Mindestpreise festgelegt. Da diese meist über den Weltmarktpreisen lagen, mussten sie mit Hilfe des Agrarprotektionismus gestützt werden. Importe wurden durch Abschöpfungen (Einfuhrzölle) belastet bzw. Exporte durch Erstattungen auf Weltmarktniveau subventioniert.

Durch garantierte Festpreise und Abnahmegarantien wurde die Produktion erheblich angeregt. Wenn Überschüsse auftraten, die nicht auf dem inner- bzw. außereuropäischen Markt abgesetzt werden konnten, wurden diese zur Stabilisierung der Märkte von der öffentlichen Hand aufgekauft und eingelagert (Intervention). Mit Hilfe der Intervention sollten ursprünglich saisonale Überschüsse vom Markt genommen, eingelagert und in Zeiten der Knappheit wieder auf den Markt gebracht werden. In der Realität diente die Intervention jedoch von Beginn an fast ausschließlich der Einkommenssicherung der Landwirte.

Direkte Einkommensbeihilfen wurden oft auch weiterverarbeitenden Betrieben gewährt, mit der Auflage, den Landwirten einen bestimmten Mindestpreis zu zahlen. Im Allgemeinen waren die Beihilfen an die Produktionsmenge gekoppelt, was wiederum einen Anreiz zur Ausweitung der Produktion darstellte. Das ursprüngliche Instrumentarium der Gemeinsamen Agrarpolitik enthielt keinerlei Mechanismen zur Begrenzung oder gar Verringerung der Produktion.

Mit Hilfe der **Agrarstrukturpolitik** sollte die Produktivität der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte erhöht und die Produktion intensiviert und spezialisiert werden. Mit Verabschiedung der Strukturrichtlinien (1972) wurde die investive Förderung auf sog. entwicklungsfähige Betriebe beschränkt. Der damit beschleunigte Strukturwandel wurde zusätzlich durch die Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und die Verwendung landwirtschaftlich genutzter Flächen für Zwecke der Strukturverbesserung verschärft. Ziel war das Wachstum und die Modernisierung sog. entwicklungsfähiger Betriebe vor allem in den Gunstregionen[11]. Investitionen in tier-, umwelt- und naturschutzgerechte Produktionsweisen oder der Erhalt kleiner Betriebe standen dabei lange Zeit im Hintergrund.

1975 erfolgte eine erste Kurskorrektur. In benachteiligten Gebieten (z.B. Mittelgebirgslagen) wurden Beihilfen gewährt, um ein Minimum an landwirtschaftlicher Infrastruktur aufrecht zu halten. Zum wichtigsten Beihilfeinstrument wurde die so genannte Ausgleichszulage (s. Kap. 4.4.2.8), die seitdem je Hektar bzw. je Großvieheinheit (GVE) gewährt wird.

2.3.3 Kurskorrekturen der Gemeinsamen Agrarpolitik Mitte der 1980er Jahre

Die angestrebte Selbstversorgung mit Nahrungsmitteln wurde in Europa für die meisten Produkte im Verlauf der 1970er Jahre erreicht, teilweise sogar überschritten. Aufgrund der wachsenden Agrarüberschüsse wurden Mitte der 1980er Jahre in der EG verschiedene Gegenmaßnahmen eingeleitet. Im Bereich der Markt- und Preispolitik waren dies:

[10] Im Zuge der Entwicklung der Markt- und Preispolitik wurden Marktordnungen eingerichtet für die Produkte Getreide, Reis, Milch und Milcherzeugnisse, Fett, Zucker und Isoglukose, Schweinefleisch, Rindfleisch, Obst und Gemüse, Schaf- und Ziegenfleisch, Rohtabak, Wein, Fischereierzeugnisse, Flachs und Hanf, Eier, Geflügel, Saatgut, Hopfen, Trockenfutter.

[11] Aufgrund von Standortfaktoren (Topographie, Klima, Bodenqualität, Marktnähe) bevorteilte Anbaugebiete.

- Verlangsamung des Anstiegs bzw. teilweise sogar Senkung der garantierten Mindestpreise;
- Begrenzung der Interventionsmengen.

Selbst auf Preissenkungen reagierten Landwirte vielfach mit der Ausweitung der Produktion, vor allem solange die Intervention noch nicht mengenbeschränkt war. Daher wurden Kombinationen aus Preis- und Mengenfestsetzung (z.B. Quotenregelungen für den Zuckermarkt) notwendig. Eine solche Maßnahme war auch die Einführung der Milchgarantiemengenregelung im Jahr 1984. In deren Rahmen wurde die Preisgarantie auf bestimmte Mengen für jeden einzelnen Betrieb ("Milchquote") begrenzt. Die über die garantierte Menge hinaus produzierte Milch wird bei der Anlieferung an die Molkerei mit einer hohen Abgabe belegt, so dass deren Produktion unwirtschaftlich wird.

Darüber hinaus wurden ab 1988 alle Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, für die Landwirte freiwillige Flächenstillegungsprogramme anzubieten und Haupterwerbslandwirten ab einem Alter von 55 Jahren eine jährliche Vergütung für die befristete oder endgültige Betriebsaufgabe zu gewähren. Der marktentlastende Effekt der Flächenstilllegung war jedoch aufgrund der EG-weit geringen Akzeptanz nur begrenzt. Wenn überhaupt wurden ertragsschwache Standorte stillgelegt.

Exkurs: Integration ökologischer Zielsetzungen in die GAP

Ursprünglich beinhaltete der EG-Vertrag keine umweltpolitischen oder -rechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit der GAP. Erst in den siebziger Jahren ergriff die EU erste Aktivitäten auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Der Agrarsektor blieb hiervon jedoch weitgehend unberührt und die Gemeinschaft beeinflusste nur punktuell über wasser-, tierschutz- und naturschutzrechtliche Vorgaben die Produktionsbedingungen in der landwirtschaftlichen Praxis. Mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte am 28. Februar 1986 erhielt dann auch der EG-Vertrag in Art. 130r-t eine eigenständige, primärrechtliche Grundlage für Gemeinschaftsmaßnahmen zum Schutz der Umwelt, die durch den Vertrag von Maastricht vom 9. Feb. 1992 in einigen Punkten modifiziert wurde.
Die ersten direkt auf die Landwirtschaft abzielenden gesetzlichen Regelungen im Rahmen der Agrarsubventionspolitik wurden Mitte der achtziger Jahre implementiert. Die Verordnung EWG Nr. 797/85 (Effizienzverordnung), die regionale Naturschutzprojekte und Extensivierungsmaßnahmen in ökologisch gefährdeten Gebieten förderte und eine Schlüsselrolle bei der Entwicklung der EG-Agrarumweltpolitik spielte, markiert den Anfang dieser Entwicklung. Sie wurde in den Verordnungen EWG Nr. 1760/87 und 2328/91 weiter geführt. Sukzessive wurde die Subventionspolitik zum dominierenden Lenkungsinstrument der EU-Umweltpolitik für den Agrarsektor.

Im März 1985 wurde die Agrarstrukturpolitik durch die so genannte Effizienzverordnung neu geregelt. Die Beschränkung der Investitionsförderung auf entwicklungsfähige Betriebe wurde gelockert, eine Förderung für Junglandwirte eingeführt und die Fördergrenzen für die tierische Produktion verschärft.

Zusätzlich wurden die Mitgliedsstaaten erstmals ermächtigt, umweltrelevante Leistungen der Landwirtschaft zu honorieren. Diese Zahlungen wurden 1987 an die Voraussetzung gebunden, dass es sich um Gebiete handeln musste, in denen der Erhaltung der Umwelt eine besondere Bedeutung zukommt, und dass für die umweltschonenden Wirtschaftsweisen nachprüfbare Kriterien festgelegt werden. Dies war die Grundlage für die Zahlung der Extensivierungsprämien im Rahmen von Kulturlandschaftsprogrammen. Aufgrund der geringen finanziellen Ausstattung dieser Programme hatten sie - wenn überhaupt - nur regionale Bedeutung und kaum produktionsmindernde Wirkung. Die Mitnahmeeffekte waren zudem sehr

hoch. Prämien wurden vorrangig für Flächen beantragt, die schon zuvor bzw. schon immer vergleichsweise extensiv bewirtschaftet wurden (z.B. Dauergrünland, Grenzertragsflächen).

Im Rahmen der 1988 beschlossenen Reform der Strukturfonds erfolgte eine Koordination des Mitteleinsatzes der Abteilung Ausrichtung des EAGFL mit dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung und dem Europäischen Sozialfonds für Ziel 1[12] und 5b[13] Gebiete.[14] Die Ziel-5b-Förderung bezog auch große Teile Deutschlands ein.

Die marktentlastenden Effekte der Korrekturmaßnahmen waren nur temporär und insgesamt deutlich zu gering. Der subventionierte Export der Überschüsse der EU drückte auf die Weltmarktpreise. Das weiterhin anhaltende Wachstum der Agrarüberschüsse, Agrarmarktausgaben und Umweltbelastungen und die Konflikte mit den Handelspartnern während der Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen/GATT) erzwangen Anfang der 90er Jahre eine weitergehende Reform der EG-Agrarpolitik.

2.3.4 Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992

Mit der Agrarreform von 1992 wurde der bis dahin stärkste Kurswechsel in der Gemeinsamen Agrarpolitik vollzogen. Im Kern bestand die Reform aus einer Änderung in der Einkommensstützung. An die Stelle der Produktsubventionierung traten flächengebundene Ausgleichszahlungen und Kopfprämien für Tiere als Ausgleich für Senkungen der Garantiepreise.[15] Die Ziele der Agrarreform von 1992 waren GATT-Konformität, Marktentlastung, Umweltschutz und Senkung der Marktordnungskosten.

Die Maßnahmen der EG-Agrarreform waren im Einzelnen:

- Annäherung an das Weltmarktpreisniveau durch deutliche Preissenkungen bei den wichtigsten Marktordnungsprodukten (Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Getreide und Rindfleisch);
- obligatorische Stilllegung von Teilflächen zur Marktentlastung;
- Ausgleich der Einkommensverluste durch direkte Transferzahlungen an die Landwirte;
- flankierende Maßnahmen zur Abfederung sozialer Härten (Vorruhestand) und zur Förderung umwelt- und standortgerechter Produktionsverfahren bzw. der Aufforstung.

Die EU-Marktordnungen wurden im Grundsatz beibehalten, wobei das Stützungsniveau bei Getreide und Rindfleisch schrittweise, bei Ölsaaten und Eiweißpflanzen sogar in einem Schritt auf Weltmarktniveau gesenkt wurde. Zur Kompensation dieser Preisrückgänge erhielten die Erzeuger direkte flächen- bzw. tierbezogene Ausgleichszahlungen. Diese werden im pflanzenbaulichen Bereich nach dem Umfang der Anbaufläche, der Auflage zur Stillle-

[12] Förderung der Entwicklung rückständiger Regionen der EU
[13] Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes
[14] An den Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik beteiligte sich die Gemeinschaft mit unterschiedlichen Sätzen, die in den einkommensschwächeren Ländern höher waren als in den einkommensstarken Ländern.
[15] Preisausgleichszahlungen für pflanzliche Erzeugnisse erhalten die Landwirte derzeitig für : Getreide (Weichweizen, Hartweizen, Gerste, Hafer, Roggen, Triticale, Mais u.a),Ölsaaten (Raps, Rüben, Sonnenblumen, Sojabohnen), Eiweißpflanzen (Erbsen, Ackerbohnen, Lupinen), Leinen (außer Faserleinen). Preisausgleichszahlungen für tierische Erzeugung werden gezahlt als Kuhprämie, Rindersonderprämie, Schlachtprämie, Mutterkuhprämie, Schafprämie.

gung von Teilflächen und dem Durchschnittsgetreideertrag in der jeweiligen Region bemessen.

Exkurs: Anforderungen an die GAP aus der Uruguay-Runde:

Die Forderungen aus der Uruguay-Runde waren v.a. Verringerung des internen Stützungsniveaus, der Exportsubventionen und der Marktzugangsbeschränkungen für Drittländer. Nach den Regeln des Agreements on Agriculture (AoA) müssen alle 137 Mitglieder der WTO ihre Märkte für Agrarprodukte aus allen Mitgliedsstaaten öffnen. Subventionen, Schutzzölle und andere Stützungsmaßnahmen für die nationale Landwirtschaft müssen sukzessive abgebaut werden, soweit sie den globalen Freihandel behindern.
Durch das Agrarübereinkommen der Uruguay-Runde verpflichteten sich die WTO-Mitglieder, den Einfuhrschutz und die Stützungsmaßnahmen über einen Zeitraum von sechs Jahren (1995-2001) schrittweise zu verringern. Diese Verpflichtung war auch ein wesentlicher Grund für die GAP-Reform von 1992.
Für die EU ergaben sich im Wesentlichen folgende Auflagen:

- Umwandlung aller nichttarifären Einfuhrschutzmaßnahmen in feste Zölle und schrittweise Senkung aller Zölle im Durchschnitt aller Produkte um 36 %.
- Gewährung von Zoll begünstigten Mindesteinfuhrmöglichkeiten
- Verringerung der Ausgaben für Exportsubventionen um 36 % und der subventionierten Exportmengen um 21 % für 20 Produktgruppen
- Abbau interner Stützungsmaßnahmen

Der Ausgleich für die Rindfleischpreissenkung erfolgt durch höhere Ausgleichsprämien für männliche Rinder und Mutterkühe. Die Prämien wurden bis 1995 in drei Schritten erhöht. Der Schweine- und Geflügelmarkt wurde von der Agrarreform nicht erfasst. Für den Milchmarkt wurde das bereits 1985 eingeführte Quotensystem bis zum Jahr 2000 verlängert.

Begleitet wurden die preispolitischen Maßnahmen durch die so genannten Flankierenden Maßnahmen (Verordnung EWG Nr. 2078/92-2080/92), d.h. die Förderung umweltfreundlicher Produktionsweisen, die Förderung der Aufforstung und die Förderung der vorgezogenen Betriebsaufgabe. Die Agrarumweltmaßnahmen beinhalteten qualitativ verschiedene Varianten, neben einfachen Extensivierungsmaßnahmen durch Reduzierung von Ertragssteigernden Betriebsmitteln (z.B. Integrierter Anbau[16]) vor allem die Umstellung auf ökologischen Landbau. Für die entsprechenden Programme stellte die EU ihren Mitgliedsstaaten im Unterschied zu den bisherigen Maßnahmen der ersten Säule - nur eine 50- bzw. 75-prozentige[17] Kofinanzierung aus den Mitteln des EAGFL zur Verfügung.

2.3.5 Bewertung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992

Die Agrarreform von 1992 konnte weder die hohen Haushaltsbelastungen noch die gravierenden Umweltprobleme deutlich reduzieren. Die wesentlichen Kritikpunkte seitens verschiedener Umweltverbände, aber auch des Europäischen Rechnungshofes waren:

- Die Marktordnungen in Kombination mit der Intervention blieben im Prinzip erhalten.
- Auf Preissenkungen reagierten die Landwirte - soweit möglich - mit Ausweitung der Produktion.

[16] In der Literatur wird unter der integrierten Bewirtschaftung ein partieller Verzicht auf den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln im Vergleich zur guten fachlichen Praxis, d. h. der konventionellen Bewirtschaftung verstanden. Rechtlich ist der Begriff nicht fixiert.
[17] In Z-1 Gebieten

- Die Finanztransfers waren nach wie vor mengenorientiert (Fläche bzw. Zahl der Tiere) und nicht betriebsbezogen, große Betriebe wurden dadurch bevorteilt.
- Die Regelungsvielfalt hat insgesamt weiter zugenommen; viele Regelungen waren diffus und wurden oft nur kurzfristig festgelegt. Es fehlte an Planungssicherheit und Zukunftsperspektiven für die Landwirte.
- Die finanzielle Ausstattung der Agrarumweltprogramme war zu gering.

Im zeitlichen Zusammenhang mit der Reform zeigte sich eine leichte Abnahme der Düngungs- und Pflanzenschutzintensität[18]. Die Senkung der Intensität war jedoch vorübergehend und betraf nicht alle Produktionsverfahren gleichermaßen.

Im Zuge der Reform ging der Anteil der Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) für Marktordnungen (im Wesentlichen Interventionskäufe und Exportsubventionen) von über 93 % im Jahre 1990 auf 44 % im Jahre 1996 zurück. Der Anteil von Direktzahlungen (Preisausgleichszahlungen) stieg im gleichen Zeitraum von 1 % auf 42 %. Der Vorschlag des damaligen Agrar-Kommissars Mac Sharry, diese Einkommenszahlungen nach Betriebsgröße, Anzahl der gehaltenen Tiere und Einkommenshöhe zu staffeln, wurde nicht umgesetzt. Damit wurde durch die Umstellung auf direkte Einkommensübertragungen die Verteilungswirkung nicht wesentlich verändert. Auch der Europäische Rechnungshof bemängelte in seinem Jahresbericht von 1996, dass „die Agrarsubventionen immer noch dazu verwendet werden, große Betriebe zu fördern und die kleinen aus der Produktion zu drängen“.

Mit der Verordnung EWG Nr. 2078/92 schuf die Europäische Kommission erstmals ein eigenständiges, EU-weites Agrarumweltprogramm zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsweisen. Bedeutsam waren diese europarechtlichen Vorgaben vor allem für die Mitgliedsstaaten, die bis zu diesem Zeitpunkt keine Regelungen im Agrarumweltrecht kannten. Die Agrarumweltprogramme wurden zu einer wichtigen Einnahmequelle für Landwirte, die auf den zunehmend liberalisierten und globalisierten Agrarmärkten nicht wettbewerbsfähig waren. Allerdings boten die in der Regel für höchstens fünf Jahre abgeschlossenen Verträge keine Langzeitperspektive und wurden von der Mehrzahl der teilnehmenden Betriebe nur als kurzfristige Einkommenssicherung betrachtet.[19] Die finanzielle Ausstattung dieser flankierenden Maßnahmen (einschließlich der Förderung der Betriebsaufgabe) blieb mit einem Anteil von insgesamt nur ca. 10 % am Agrarbudget gering. Als erhebliche Fehlallokation von Steuermitteln wurde der Umstand gewertet, dass die Flächenprämien für die Teilnahme an den Agrarumweltmaßnahmen nur zum Teil den wirtschaftenden Landwirten zugute kamen, denn sie führten zu erhöhten Boden- und Pachtpreisen, was bei einem hohen Anteil von Pachtflächen[20] vor allem Bodeneigentümern zu einem Zusatzeinkommen verhalf.

---

[18] Stoyke; C. u. Waibel, H. (1997): Die Entwicklung der Flächennutzung und des Betriebsmitteleinsatzes im Pflanzenbau unter dem Einfluss der EU-Agrarreform – Umweltwirkung und umweltpolitischer Handlungsbedarf. Die Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht. 3/97, S. 289-316

[19] Lange; U.: Umweltgerechte Landwirtschaft in Schleswig-Holstein – Die Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen aus der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 (1996), Katalyse Verlag, Köln

[20] Im Durchschnitt betrug der Pachtflächenanteil dabei 63 % der bewirtschafteten Fläche. Im früheren Bundesgebiet liegt der Pachtlandanteil bei 50 % und in den neuen Ländern bei 90 %.

2.3.6 Integration ökologischer Zielsetzungen in die deutsche Agrarpolitik

Die Integration von Umweltschutzbelangen in die Agrarpolitik ist in Deutschland durch die Arbeitsteilung zwischen Bund und Ländern geprägt.

Der Schutz der Umweltmedien liegt mehrheitlich in Bundeskompetenz und wird mit Ge- und Verboten im Ordnungsrecht geregelt (z.B. WHG, BBodSchG, BImSchG). Einschränkungen werden zum Teil durch Ausgleichszahlungen (s. Kap. 4.6.1.2) kompensiert. Diese werden ergänzt durch freiwillige Vereinbarungen (z.B. kooperativer Gewässerschutz, Vertragsnaturschutz). Im Ordnungsrecht gab es auf Bundesebene in den Bereichen Naturschutz, Lebensmittelqualität und Gesundheitsschutz bereits vor den gemeinschaftlichen Regelungen der EG umweltbezogene Gesetze und Regelungen für die Landwirtschaft.[21] Zu diesen Regelungen traten in den achtziger und neunziger Jahren verschiedene Regelungen zur Dünge-[22] und Pflanzenschutzmittelanwendung.

Seit 1984 wurden auch auf Ebene der Bundesländer, insbesondere in den Ländern mit intensiver Viehhaltung (Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) Verordnungen zur Reglementierung der Gülledüngung erlassen. Charakteristisch für die nationale Agrarpolitik blieb allerdings, dass der Landwirtschaft eher förderliche als kontraproduktive Auswirkungen auf Umwelt- und Naturschutz bescheinigt wurden.

Zur Integration von Umweltschutzbelangen in die deutsche Agrarpolitik wurden neben den genannten ordnungsrechtlichen Regelungen sukzessive auch Aspekte der Honorierung von Umweltleistungen in die vorhandenen Förderinstrumente aufgenommen. Wichtigstes nationales Instrument zur Förderung der Agrarstrukturverbesserung und der Entwicklung der ländlichen Räume ist die im Grundgesetz (Art. 91a) verankerte Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). Sie ist zudem auch Grundlage für die allgemeine Förderung der deutschen Forstwirtschaft. Seit 1973 werden von dem Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) in einem jährlichen Rahmenplan die von Bund[23] und Ländern gemeinsam erarbeiteten Rahmengrundsätze für die agrarstrukturelle Förderung sowie die verfügbaren Fördermittel ausgewiesen. Die Bereitstellung der Finanzmittel durch Bund und Länder erfolgt im Verhältnis 60:40.[24]

Im Laufe der Zeit verschoben sich die Schwerpunkte der Förderung. Standen zunächst Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur im überbetrieblichen Bereich im Vordergrund (z.B. Flurbereinigung, wasser- und kulturbauliche Maßnahmen s. Kap. 4.4.2.4 u. 4.4.2.5) so dominiert in jüngerer Vergangenheit die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit durch einzelbetriebliche Förderinstrumente (z.B. Agrarinvestitionsförderungsprogramm 4.4.2.6).

Die konkrete Ausgestaltung der verschiedenen GAK-Maßnahmen einschließlich der Agrarumweltprogramme lag und liegt im Wesentlichen in der Kompetenz der Bundesländer.

---

[21] Pflanzenschutzgesetz von 1968, DDT-Verbot von 1972, Bundesnaturschutzgesetz von 1976, Düngeverordnung von 1977

[22] Düngemittelgesetz (DüMG), 1977, Düngeverordnung (DüMVO), 1977

[23] Der Bund hat auf die Verwendung der GAK-Mittel nur begrenzten Einfluss, denn zur Beschlussfassung braucht er die Zustimmung der Mehrheit der Länderminister. Die Bundesregierung kann gegebenenfalls im Rahmen des Planungsausschusses für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) die Länderprogramme finanziell blockieren. Für 2003 ist eine große Novelle der GAK vorgesehen.

[24] Bei Maßnahmen des Küstenschutzes und der Abwicklung von Maßnahmen zur Anpassung an die Marktentwicklung beträgt der Bundesanteil 70 %.

Einige Bundesländer entwickelten bereits in den achtziger Jahren erste Agrarumweltprogramme (außerhalb der GAK), von denen später einige auch unter der Verordnung 1760/87 von der EG kofinanziert wurden. Frühe Beispiele für solche Länderprogramme sind:

- die nordrhein-westfälischen Biotop- und Artenschutzprogramme, die im Kulturlandschaftsprogramm NRW (Kulap) weitergeführt wurden;
- die Ackerrandstreifen- und Wiesenschutzprogramme in einer Reihe von Bundesländern;
- die baden-württembergischen Programme zur großflächigen Reduzierung der Düngung für den Trinkwasserschutz (”Wasserpfennig”);

Andere Bundesländer folgten mit ähnlichen Regelungen. Allen Programmen war gemein, dass sie Elemente der späteren EU-Agrarumweltpolitik enthielten.

Mit der Überführung der frühen Agrarumweltprogramme in die Verordnung 2078/92 (Flankierende Maßnahmen der 1992er Reform) kam es zu einer flächendeckenden Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen. Damit wurde eine nach dem Subsidiaritätsprinzip gestaltete Agrarumweltpolitik etabliert, die nur durch koordinierende Rahmenregelungen der EU bzw. des Bundes gelenkt wurde.

Neben den durch die EU, den Bund und die Länder mischfinanzierten Maßnahmen bieten die Länder, allerdings mit unterschiedlichem Engagement, weiterhin eigene Förderprogramme an, die ausschließlich über ihre Haushalte bzw. über EU-Kofinanzierung ohne Bundesbeteiligung finanziert werden.

Auch die Ausgestaltung und Finanzierung von naturschutzbezogenen Maßnahmen obliegen den Bundesländern, weil dem Bund nach Art. 75 Nr. 3 GG in diesem Bereich lediglich eine Rahmengesetzgebungskompetenz zukommt. Für die Forstpolitik und die Binnenfischerei bzw. die Aquakultur stellt ebenfalls die Länderebene die entscheidende Handlungsebene dar.

Bewertung

Eine deutliche Entschärfung der landwirtschaftlich verursachten Umweltprobleme wurde durch die regulativen Eingriffe kaum erreicht. Dies lag zum einen an den Kontroll- und Vollzugsdefiziten, die den ordnungsrechtlichen Regelungen innewohnen. Zum anderen wurde mit Rücksicht auf die schwierige wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft nicht das Verursacherprinzip konsequent durchgesetzt, sondern eher das Allgemeinlastprinzip angewandt, d.h. bei erhöhten Bewirtschaftungsauflagen z.B. in Schutzgebieten wurde ein finanzieller "Ausgleich"[25] gewährt.

[25] "Ausgleich" heißt eine Leistung dann, wenn sie eine erlittene Vermögenseinbuße als Folge eines staatlichen Eingriffs in eine Rechtsposition des Bürgers beseitigen soll. Naturschützerischen Leistungen steht aber nicht in jedem Fall ein in der Verfassung begründeter Rechtsanspruch auf die Gewährung der Ausgleichsleistung gegenüber. Der Gesetzgeber ist nicht an diese Form des Geldausgleichs gebunden. Stattdessen kann er ebenso Übergangsvorschriften erlassen oder Ausnahmeregelungen treffen. Im Gegensatz zur verfassungsrechtlich gebotenen Entschädigung kann der Gesetzgeber die Ausgleichszahlungen, auf die keine Anspruch besteht, je nach Haushaltslage und politischem Willen kürzen oder sogar ersatzlos streichen. Quelle: Riese; K. (1997) Subventionen, Entschädigungen und Entgelte für Naturschutzmaßnahmen der Landwirtschaft, Carl Heymann Verlag KG, Köln, S.276

Die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in Programmen der Bundesländer zeigte in den 1990er Jahren ein höchst unterschiedliches Bild. Die Anforderung der Gemeinschaftsmittel war und ist in erster Linie von der Kofinanzierungsbereitschaft der Mitgliedsstaaten, in Deutschland der Bundesländer abhängig[26]. Durch die vom PLANAK beschlossenen Grundsätze ist seit 1995 eine gewisse Vereinheitlichung der Programme der Bundesländer erreicht worden. Insgesamt wurden durch die für den Zeitraum 1994-1999 notifizierten Maßnahmen rund 19 % aller Grünlandflächen, aber nur 4 % der Ackerflächen einbezogen.

Für die laufende Förderperiode 2001-2006 wurde die Zielkonformität in allen Länderprogrammen weiter verbessert. In der Regel wurden neben der deutlichen Erhöhung der Anforderungen auch die jeweiligen Prämien angehoben.

Da die Landwirte an den Programmen auf freiwilliger Basis teilnehmen und sich in der Vergangenheit weitgehend aus ökonomischen Motiven beteiligt haben, ist die Summe der eingebrachten Flächen ein aussagekräftiges Maß für die Wirtschaftlichkeit der einzelnen Maßnahme. Im Bundesgebiet zeigte sich infolge unterschiedlicher Politikansätze ein deutliches Nord-Süd-Gefälle. Es waren vor allem die Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Sachsen, die durch rasche Vorlage umfangreicher Programme in Brüssel große Finanzmittel bei der EU mobilisierten. Im Vergleich dazu gestalteten Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern ihre Programme wenig differenziert und finanziell unattraktiv für die Landwirte. Infolge dessen und auch aufgrund der verspäteten Notifizierung haben die norddeutschen Bundesländer nur sehr geringe Flächenanteile in die Programme eingebracht.

Aufgrund deutlicher Kritik mussten einige Bundesländer ihre Programme qualitativ nachbessern. Infolge der anspruchsvolleren Auflagen ist die in die Programme eingebrachte Gesamtfläche gegenwärtig leicht rückläufig, allerdings mit sehr heterogenen Entwicklungen in den einzelnen Bundesländern. Zurückgegangen ist die Beteiligung vor allem in den Bundesländern Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen[27]. In Nordrhein-Westfalen ist die Programmbeteiligung dagegen spürbar gestiegen.

[26] In: Bruckmeier, K. und Schubert, D. (1995): Die Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992. KATALYSE Verlag, Köln.

[27] Europäischer Rechnungshof (2000): Sonderbericht: Greening of the CAP, Nr.14/2000.

3 Handlungsrahmen zur Gestaltung einer nachhaltigen Agrarsubventionspolitik

Der Rahmen zur Gestaltung einer nachhaltigen Agrarsubventionspolitik wird aktuell vorgegeben von

- den geltenden Beschlüssen und der Umsetzung der Agenda 2000,
- den laufenden Verhandlungen auf WTO-Ebene,
- der beabsichtigten Osterweiterung der EU und
- den agrarpolitischen Zielen von Bund und Ländern.

3.1 Agenda 2000

Die Agenda 2000 ist nach der 1992er Reform der zweite große Anlauf der Europäischen Union zu einer grundlegenderen Reform der Agrarpolitik. Der weitere Anstieg der Ausgaben für den Agrarsektor sollte begrenzt werden, die Integration in die Welthandelsordnung verbessert, die Einkommenssituation der Landwirte stabilisiert und die Entwicklung von Umweltschutz und ländlichen Räumen deutlich ausgebaut werden. Die Kernpunkte der Reform waren:

- die Begrenzung der Ausgaben für den Agrarbereich auf 41,66 Mrd. EUR (im Mittel der Jahre 2000-2006),
- die weitere Senkung der Interventionspreise für Ackerkulturen und Rindfleisch,
- die weitere Anhebung der Preisausgleichszahlungen,
- die Möglichkeit, Direktzahlungen an die Landwirte an die Einhaltung von Umweltmindeststandards zu koppeln (Cross Compliance) und
- die Möglichkeit, Direktzahlungen an die Landwirte bei einem unterdurchschnittlichen Arbeitskräftebesatz zu reduzieren (Modulation).

Mit dem EU-Haushalt 2000 begann der neue sechsjährige Finanzierungszeitraum (2000-2006) im Rahmen der Agenda 2000[28]. Im Haushaltsplan 2001 waren Zahlungsermächtigungen von insgesamt 92,6 Mrd. EUR vorgesehen. Die Ausgaben für den Land-, Forst- und Fischereisektor lagen bei 51 % bzw. 47,2 Mrd. EUR. Für die Agrarmarktordnungen waren 38,8 Mrd. EUR und für die ländliche Entwicklung 4,5 Mrd. EUR im EAGFL, Abteilung Garantie, eingestellt. Damit wurden erstmals Mittel aus der Abt. Garantie – die bisher ausschließlich der Marktordnung dienen - für ländliche Entwicklung umgewidmet. Für den zu den Strukturfonds zählenden EAGFL, Abteilung Ausrichtung und das FIAF (Strukturintervention der Gemeinschaft im Fischereisektor) standen rund 3,2 Mrd. bzw. 540 Mio. EUR zur Verfügung. Insgesamt standen somit für die ländliche Entwicklung zusammen rund 7,7 Mrd. EUR bereit.

[28] Die Beschlüsse der Agenda 2000 sind zeitlich begrenzt, d.h. die Strukturfondsverordnungen, die Finanzierungsbeschlüsse und alle Umsetzungsbeschlüsse laufen Ende 2006 aus. Spätestens 2003 wird die Umsetzung der Agenda 2000 in der Halbzeitbewertung (midterm review) überprüft und neue Konzepte für die Förderperiode ab 2007 diskutiert.

Marktstützung und Preisausgleichszahlungen werden zu 100 % aus dem EU-Agrarhaushalt bestritten und müssen als einzige Transferleistungen aus dem EU-Budget bisher nicht national kofinanziert werden.[29] Die Maßnahmen der so genannten 2. Säule[30] erfordern dagegen eine Kofinanzierung entweder durch die Regionen (in Deutschland die Bundesländer) oder gemeinsam durch Bund und Länder in einem fest definierten Verhältnis.

3.1.1 Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums

Die Europäische Kommission konkretisierte mit der Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO-EG Nr. 1257/99) ihre Politik für die ländlichen Regionen. Die Verordnung beinhaltet ein breites Spektrum an Maßnahmen zur Förderung der strukturellen Anpassung und der Entwicklung des ländlichen Raums, eine stärkere Integration der Land- und Forstwirtschaft in die regionalen Wirtschaftskreisläufe und die Förderung neuer Einkommensquellen in der Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft. Weitere Kernpunkte und Ziele der ländlichen Entwicklung im Rahmen der Agenda 2000 sind:

- Bündelung bestehender Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung
- Möglichkeiten zur Einführung einer Ausgleichszahlung für Gebiete mit Natur- und Umweltschutzauflagen (z.B. Fauna-Flora-Habitat-(FFH)-Gebiete)
- Verpflichtung zur Fortführung von Agrarumweltprogrammen
- Umstellung der Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete auf reine Flächenprämien und Verknüpfung mit der Einhaltung der "guten fachlichen Praxis"
- Erweiterung der Fördermöglichkeiten im landwirtschaftlichen Bereich (z.B. nachwachsende Rohstoffe) sowie außerhalb der Landwirtschaft (Handwerk und ländlicher Tourismus)
- Finanzierung der Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung aus dem EAGFL, Abt. Garantie.

Der ursprüngliche Ansatz der Kommission, im Rahmen der ländlichen Entwicklung nicht direkt landwirtschaftsbezogene Maßnahmen stärker einzubeziehen, wurde mit der Ausnahme einer zusätzlichen Förderung des Handwerks und des ländlichen Tourismus verworfen. Zusätzlich wurde die Förderung der nachwachsenden Rohstoffe in die Palette der möglichen Maßnahmen aufgenommen.

3.1.2 Modulation und Cross-Compliance

Die größte Bedeutung für die ökologische Ausrichtung der Europäischen Agrarpolitik hat die so genannte "Horizontale Verordnung" zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen (VO-EG 1259/99). Hiermit werden die Mitgliedsstaaten ermächtigt, Direktzahlun-

[29] Dieser Umstand ist historisch begründet, da diese Transferzahlungen als Ersatz der Preisstützungen eingeführt wurden, die insgesamt aus dem Agrarhaushalt bestritten wurden. Eine nationale Ko-Finanzierung der Direktzahlungen wurde bereits im Rahmen der Verhandlungen zur Agenda 2000 diskutiert.

[30] Die Agrarmarktordnung wird als 1. Säule bezeichnet, neben der eine 2. Säule mit dem Schwerpunkt der Förderung der ländlichen Entwicklung aufgebaut werden soll. In diesen Bereich gehören vor allem Strukturaufgaben, aber auch Agrarumweltmaßnahmen, Erstaufforstungsmaßnahmen u.a..

gen an landwirtschaftliche Betriebe unter bestimmten Voraussetzungen zu kürzen oder zu streichen. Kernpunkte der Verordnung sind:

- Direktzahlungen (z.B. Flächen- und Tierprämien) können von der Einhaltung spezifischer Umweltvorschriften (z.B. der guten fachlichen Praxis) abhängig gemacht werden (Cross Compliance).
- Direktzahlungen können in Abhängigkeit vom Arbeitskräftebesatz, der wirtschaftlichen Lage oder der Gesamtfördersumme des landwirtschaftlichen Betriebes um bis zu 20 % gekürzt werden (Modulation).
- Mittelkürzungen, die sich durch die Anwendung der horizontalen Verordnung ergeben, können für Maßnahmen der ländlichen Entwicklung verwendet werden.

3.1.3 Bewertung der Agenda 2000

Gemessen an den Zielen der Agenda 2000 sind die endgültigen Beschlüsse und deren Umsetzung für die Bereiche Umweltschutz und nachhaltige Entwicklung nicht ausreichend. Die Absicht, die Direktzahlungen an die Landwirtschaft (und damit über 80 % des Agrarbudgets) an die Einhaltung von Umweltauflagen zu knüpfen, resultierte vermutlich weniger aus der Motivation, die Umweltsituation in ländlichen Räumen zu verbessern, sondern um dem steigenden Legitimationsdruck zu begegnen, dem sich die Agrarsubventionen ausgesetzt sehen. Strategisches Ziel der Europäischen Kommission war es vor allem, die Direktzahlungen WTO-konform zu gestalten (s. Kap. 3.2). Ebenfalls mit Blick auf den Weltmarkt führte die EU ihre Politik der Preissenkung für die klassischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse fort.

Exkurs: Preissenkungen zur Anpassung an WTO-Verpflichtungen

Die größten Schritte in Richtung Integration in die Weltagrarwirtschaft sind im Bereich der Getreidemarktordnung getan worden. Die weitere Senkung der Interventionspreise (weitgehend kompensiert durch Preisausgleichszahlungen) erhöht die Chancen, Getreide zukünftig auch ohne Exportsubventionen auf dem Weltmarkt absetzen zu können. Der niedrige Interventionspreis hat nur noch Sicherungsfunktion für die landwirtschaftlichen Produzenten in Phasen sehr niedriger Weltmarktpreise. Der Zucker- und Geflügelmarkt blieb auch bei diesem Reformschritt bisher weitgehend ausgeklammert.
Ebenso gelten die Beschlüsse der Agenda 2000 für den Milchbereich weiterhin als unzureichend. Die Preissenkung wird nicht ausreichen, um auf die Exportsubventionen zu verzichten und einen Ausstieg aus der Kontingentierung betriebswirtschaftlich sinnvoll zu gestalten. Die Preissenkungen werden daher als Signale an die landwirtschaftlichen Produzenten verstanden, dass auch dieser Bereich langfristig nicht von dem Prozess weltweiter Liberalisierung ausgeschlossen werden kann.
Problematisch sind auch die Preissenkungen für den Rindfleischbereich in Kombination mit Ausgleichszahlungen. Da hierbei unterschiedliche Kategorien der Rindfleischproduktion unterschieden werden, erhalten die Ausgleichszahlungen nahezu den Charakter von produktionsspezifischen Subventionen und sind damit nicht vor Anfechtungen aus dem WTO-Prozess geschützt.

Damit setzt die GAP die Betriebe auf hochproduktiven Standorten weiter unter Druck, ihre Produktion zu rationalisieren und noch stärker in Spezialisierung und betriebliches Wachstum zu gehen[31]. Zudem liegt weiterhin die Dominanz der Finanzmittel, wie Tab.-Nr. 3.1.1-1 zeigt, auf der Stützung der ackerbaulichen Produktion.

[31] So Stellungnahmen u.a. seitens Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), EURONATUR.

Tabelle 3.1.3-1: EU-Direktzahlungen im Kalenderjahr 2000

Titel/Bezeichnung	Summe in Mio. EUR
Preisausgleichszahlungen für Kulturpflanzen, Beihilfen zur Stilllegung von Ackerflächen im Rahmen konjunktureller Flächenstilllegung	3.684,5
Ausgleichszahlungen für Stärkekartoffeln	71,5
Prämie für Mutterkühe	80,9
Sonderprämie und Saisonentzerrungsprämien für die Rindfleischerzeugung	176,6
Schlachtprämie und Ergänzungsprämien für ausgewachsene Rinder	2,5
Prämie für Schaffleischerzeuger	43,6
Summe	**4.059,6**

Quelle: BMVEL, 2001

Aus diesem Grund wird von Seiten der Umweltverbände für die künftige Gestaltung der Preisausgleichszahlungen vorgeschlagen, diese durch eine einheitliche Grundprämie pro Hektar zu ersetzen[32]. Primäres Ziel wäre dabei die Aufhebung der Benachteiligung des Grünlandes und des Leguminosen-Ackerfutterbaus gegenüber prämienbegünstigten Ackerfrüchten. Die Zahlungen sollen dabei zwingend an die Einhaltung von an die Bewirtschaftung gebundenen ökologischen und sozialen Leistungen gekoppelt werden.[33] Zusatzprämien sollen – wie bereits jetzt auch - für konkrete Leistungen im Umwelt- und Naturschutz (Agrarumweltmaßnahmen, Vertragsnaturschutz) gezahlt werden. Damit sollte auf dieser Finanzierungsebene die Multifunktionalität der Landwirtschaft betont und in ihrer finanziellen Bedeutung deutlich gestärkt werden. Alternativ wird, unter Beibehaltung der Flächenprämien für pflanzliche Produkte, die Aufhebung der Tierprämien zugunsten einer an Grünland und Ackerfutterbau gebundenen Tierhaltung diskutiert[34]. In diesem Zusammenhang ist als wichtiges Nebenziel die stärkere Betonung von Tierschutzaspekten, z.B. das Auslaufgebot oder ein Bonus für die Weidehaltung in die Beihilfezahlungen, im Gespräch, da der Tierschutz durch die Verankerung als Staatsziel im Grundgesetz (Art. 20a GG) eine deutliche Aufwertung erfahren hat.

Als wichtigste Kernforderung in Bezug auf Einzelprodukte wird von verschiedenen Umweltverbänden die Abschaffung der Silomaisprämie erhoben. Der unter ökologischen Gesichtspunkten problematische Maisanbau gehört zu den durch Flächenprämien begünstigten pflanzlichen Erzeugnissen, das mit diesem konkurrierende Grünland und Ackerfutter auf Basis von Leguminosen nicht[35]. Mit der Prämierung dieser Ackerkultur wird ein Verfahren subventioniert, dass

- aufgrund der hohen Energiedichte vor allem in intensiven Viehhaltungssystemen die Futterbasis bildet,
- in der gängigen Produktionstechnik erhebliche Erosionsprobleme auslöst,
- einen geringen Beitrag zur Biodiversität in der Agrarlandschaft leistet,

[32] Naturschutzbund Deutschland (2000): Grünlandschutz durch extensive Rinderhaltung, Bonn.

[33] Der NABU schlägt als weitgehendste Umgestaltung die vollständige Ablösung der Markt- und Preispolitik durch die Einführung einer Grünlandprämie vor.

[34] Naturschutzbund Deutschland e.V. (2000): a.a.o.

[35] Die Silomaisprämie lag im Wirtschaftsjahr 2000/2001 je nach Region zwischen 550-850 DM/ha (281-434 Euro) und überstieg damit die Grünlandförderung (250-350 DM/ha) (128-179 Euro) deutlich.

- aufgrund seiner Standfestigkeit gegenüber hohen Stickstoffgaben verbunden mit häufigen Güllegaben zu erheblichen Nitratproblemen führen kann und
- aufgrund der Anfälligkeit von Mais für Schädlinge und Krankheiten intensiven chemischen Pflanzenschutz erfordert.

Diese einseitige Förderung vermindert vor allem die Wettbewerbsfähigkeit von Milchviehbetrieben in benachteiligten Gebieten, in denen die Aufrechterhaltung der Milchviehhaltung an die Grünlandwirtschaft gebunden ist. Von Seiten des Natur- und Umweltschutzes sind es aber gerade diese ökologisch meist wertvollen Kulturlandschaften, die nur durch Bewirtschaftung in ihrer Struktur und Artenvielfalt erhalten werden können und für die sich kaum alternative Produktionsverfahren bzw. Nutzungsmöglichkeiten anbieten.

Die Änderungen der Tierprämien im Zuge der Umsetzung der Agenda 2000, mit der Halter von Färsen und Ochsen (Anteil an der Mutterkuhquote bis zu 20 %) durch längere Mastdauern eine höhere Prämie erhalten als für Mastbullen, begünstigt die extensive Weidehaltung und wird allgemein als ökologisch vorteilhaft angesehen. Die Ausdehnung der extensiven Weidehaltung ist jedoch durch die generelle Begrenzung der Mutterkuhprämie (Quotenregelung) beschränkt, ohne die die Mutterkuhhaltung nicht konkurrenzfähig und rentabel ist[36].

Auch hinsichtlich der Umsetzung der Horizontalen Verordnung bedarf die Agenda 2000 einer differenzierten Betrachtung. Einerseits birgt diese erhebliche Chancen für den Umwelt- und Naturschutz[37]. Ein hoher und zukünftig weiter wachsender Teil der Agrarsubventionen könnte von der Einhaltung bestehender Umweltvorschriften (Cross Compliance) abhängig gemacht werden und damit zu ihrer Durchsetzung beitragen. Zudem könnten durch die Modulation bis zu 20 % der Tier- und Flächenprämien gezielt für den Natur- und Umweltschutz verwendet werden.

Die Wirksamkeit der Horizontalen Verordnung mit ihren Instrumenten (Cross Compliance, Modulation) wird jedoch erheblich eingeschränkt, weil diese Maßnahmen für die einzelnen Mitgliedsstaaten fakultativ sind, d.h. die EU überlässt die Umsetzung der horizontalen Verordnung vollständig den Mitgliedsstaaten. Von der Möglichkeit, die Flächen- und Tierprämien bei Verstößen gegen Umweltauflagen zu kürzen, machen bisher nur wenige Mitgliedsstaaten Gebrauch (Dänemark, Finnland, Frankreich und die Niederlande). Deutschland und die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten wenden dieses Instrument bisher nicht an, weil die Umsetzungsvorgaben der EU-Kommission nur schwer zu erfüllen sind. Außerdem dürfen die durch die Anwendung der Modulation eingesparten Mittel nicht wie ursprünglich geplant nur für die Agrarumweltprogramme eingesetzt werden, sondern müssen auch für benachteiligte Gebiete, die Vorruhestandsförderung und Aufforstungsmaßnahmen verwendet werden.

Die ökologischen und sozialen Fragestellungen sehen vor allem die alternativen Bauern- und Umweltverbände (z.B. die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und EURONATUR) dabei solange unzureichend berücksichtigt, bis die Umsetzung der Horizontalen Verordnung national und EU-weit obligatorisch wird. Die Umsetzung der Modulation auf nationaler Ebene wird als unzureichend bewertet. Die Direktzahlungen an landwirtschaftliche

[36] Naturschutzbund Deutschland e.V. (2000): a.a.o.

[37] Dies spiegeln Kommentare verschiedener Verbände wider, so u.a. Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Deutscher Naturschutzring (DNR) und Naturschutzbund Deutschland (NABU).

Betriebe werden oberhalb eines Freibetrages von 10.000 EUR lediglich um 2 % (bis zu 20 % wären möglich) gekürzt.[38] Aus dieser Regelung ergibt sich ein Potenzial zur Umverteilung in Höhe von 52 Mio. EUR (zzgl. 32 Mio. EUR aus der nationalen Kofinanzierung)[39]. Die Umverteilungswirkung der Modulation wäre erheblich größer, wenn man sie progressiv und nicht linear gestaltet hätte.[40] Die moderate Umsetzung ist allerdings vor dem Hintergrund verständlich, dass eine höhere Umverteilung die Nettozahlerposition Deutschlands weiter verschlechtern würde. Die größten Einschnitte würden in der ostdeutschen Landwirtschaft wirksam, deren EU-Kofinanzierung im Unterschied zu den alten Bundesländern bei 75 % liegt.

Auch die Absicht, eine tragende 2. Säule der Agrarförderung aufzubauen, wurde nicht ausreichend realisiert. Für die integrierte ländliche Entwicklungsförderung wurden keine zusätzlichen Mittel im EU-Agrarhaushalt eingestellt. Europaweit stehen für die ländliche Entwicklung im Zeitraum 2000 bis 2006 jährlich nur ca. 4,1 Mrd. EUR zur Verfügung, für die klassischen Marktordnungen jedoch 38,2 Mrd. EUR. Damit wird die 2. Säule eher zum “Säulchen”, das den vielen klein strukturierten Betrieben in Ungunstlagen voraussichtlich nicht genug finanzielle Unterstützung bieten kann.

Aus der Tabelle 3.1.3-2 ist ersichtlich, dass 1999 - zusammen mit den Strukturfonds-Mitteln für 5a- und 5b-Zielgebiete – insgesamt mehr Finanzmittel für die ländliche Entwicklung zur Verfügung standen, als ab dem Jahr 2000. Geht man zusätzlich davon aus, dass mit der 1. Säule der Agrarpolitik negative Umwelteffekte tendenziell weiter gefördert bzw. nicht verhindert werden[41], so sind rund 90 % der Agrarhaushaltsmittel weiterhin als eher ökologisch kontraproduktiv zu werten. Verstärkt wird dies zusätzlich dadurch, dass nicht alle Maßnahmen der 2. Säule als ökologisch produktiv bezeichnet werden können. Ausgaben wie Vorruhestand (273 Mio. EUR) oder Aufforstung (499 Mio. EUR) sind nicht per se ökologisch produktiv bzw. den Zuwendungsrichtlinien fehlt es bisher an Umweltkriterien.[42]

[38] Diese moderate Anwendung der Modulation wird erst im Kontext der deutschen Nettozahlerposition verständlich: Eine höhere Umverteilung, von der vor allem die großen ostdeutschen Betriebe betroffen wären, würde die Nettozahlerposition Deutschlands weiter ausbauen, da ein Teil der Mittel an die EU zurückfließt.

[39] BMVEL-Informationen, Nr. 13/2002, S. 2.

[40] Wie der Agrarbericht 2001 der Bundesregierung zeigt, sinkt der Arbeitskräftebesatz mit zunehmender Größe der Betriebe von 4,0 AKE/100 ha LF in kleinen auf 2,0 AKE/100 LF in großen Betrieben.

[41] Siehe Kritik des Europäischen Rechnungshofs, 1996

[42] Persönliches Gespräch mit L. Ribbe, Euronatur, am 3.5.2001 in Rheinbach

Tabelle 3.1.3-2: Mittelverwendung der 2. Säule in Mio. EUR

Titel	Grundlage	1998	1999	2000
Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe	VO 1257/99 Art. 4-7	-	-	109,0
Niederlassung Junglandwirte	VO 1257/99 Art. 8	-	-	131,0
Berufsbildung	VO 1257/99 Art. 9	-	-	5,0
Vorruhestand				
	VO 1257/99 Art. 10-12	-	-	238,0
	VO 2079/92	208,0	271,0	35,0
Zwischensumme		208,0	271,0	273,0
Benachteiligte Gebiete	VO 1257/99 Art. 13-21	-	-	552,0
Agrarumweltmaßnahmen				
	VO 1257/99 Art. 22-24 (neu)	-	-	1569,0
	VO 2078/92 (alt)	1282,9	1848,0	589,0
Zwischensumme		1282,9	1848,0	2158,0
Verbesserung der Verarbeitungs-/ Vermarktungsbedingungen für landw. Erzeugnisse	VO 1257/99 Art. 25-28	-	-	160,0
Forstwirtschaft				
	VO 1257/99 Art. 29-31(neu)	-	-	395,0
	VO 2080/92 (alt)	327,5	458,0	104,0
Zwischensumme		327,5	458,0	499,0
Förderung der Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete	VO 1257/99 Art. 33	-	-	167,0
Sonstiges		30,5	30,0	30,0
Summe "2.Säule"		**1848,9**	**2607,0**	**4084,0**

Nachrichtlich:

Ziel 5a		948,5	957,3	
Ziel 5b		1084,0	1435,3	
Summe (gesamt)		**3881,4**	**4999,6**	

Quelle: Haushalt der EU für das Jahr 2000; Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 40 vom 14.2. 2000, zusammengefasst von Ribbe; Lutz, Euronatur, 2000

3.2 WTO-Verhandlungen

Die 1992er Reform, die Ausgestaltung der Agenda 2000 und auch weitere Optionen zur Gestaltung der europäischen und damit nationalen Agrarpolitik wurden bzw. werden in hohem Maße mitbestimmt durch die Verhandlungen zur Liberalisierung des Welthandels.

Nach den Regeln des Agreements on Agriculture (AoA) müssen alle 137 Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) ihre Märkte für Agrarprodukte aus allen Mitgliedsstaaten öffnen.

Subventionen, Schutzzölle und andere Stützungsmaßnahmen für die nationale Landwirtschaft müssen sukzessive abgebaut werden, soweit sie den globalen Freihandel behindern.

Im Rahmen der laufenden WTO-Verhandlungen soll die Liberalisierung der nach wie vor weltweit hoch subventionierten und protektionierten Landwirtschaft fortgesetzt werden. Vor allem der hohe Außenschutz ist dabei zum zentralen „Zankapfel“ zwischen mächtigen Interessengruppen und der EU geworden.

Mit der dritten Verhandlungsrunde (März 2002 bis März 2003) begannen die substanziellen Verhandlungen. Die EU-Position zielt dabei vorrangig auf die Öffnung aller Weltmärkte, die für das Bruttoinlandsprodukt und die Beschäftigung in den EU-Mitgliedsstaaten bedeutsam sind. Das Verhandlungsgeschick der EU-Unterhändler ist dabei nicht nur für den Agrarsektor bedeutsam, sondern auch untrennbar mit den Bedingungen der Marktzugänge für die anderen exportorientierten europäischen Wirtschaftssektoren verbunden. Vor allem die exportorientierten Technologie-Sektoren, aber auch die Lebensmittelindustrie versprechen sich von der Liberalisierung einen Ausbau ihrer Weltmarktanteile.

Im Rahmen der Verhandlungen sind weitere Einschränkungen für die Exportsubventionen in der Agrarwirtschaft zu erwarten[43]. Obwohl zahlreiche Staaten ihre Agrarexporte subventionieren, nimmt die EU eine herausragende Stellung unter ihnen ein. Bei einer Reihe von Produkten (Schweinefleisch, Rindfleisch, Käse, Magermilchpulver, Butter, Futtergetreide) hat die EU wertmäßig einen Anteil von deutlich über 50 % an den globalen Exportsubventionen.

Exkurs: Kategorien der Agrarstützung in der WTO:

Bei der internen Stützung der Agrarproduktion wird zwischen drei Kategorien unterschieden. Die Einordnung in die entsprechende "Box" ist für die Neuausrichtung der Agrarsubventionen in der Europäischen Union und damit national von entscheidender Bedeutung:

Amber box:

In diese Kategorie gehören die produktionsbezogenen Maßnahmen mit deutlich handelsverzerrender Wirkung, z.B. Marktpreisstützungen. Diese Stützungsmaßnahmen müssen insgesamt verringert werden.

Blue box:

In diese Kategorie gehören die direkten Einkommensbeihilfen im Rahmen von Erzeugungsbeschränkungsprogrammen (Tier- und Flächenprämien aus der Agrarreform von 1992). Diese Maßnahmen sind teilweise produktionsentkoppelt und haben eine geringere handelsverzerrende Wirkung. Sie werden derzeitig noch von der Friedensklausel geschützt.

Green box:

In diese Kategorie gehören Maßnahmen, die keine oder nur geringe Handelsverzerrungen oder Auswirkungen auf die Produktion haben (z.B. Agrarumwelt- und Regionalbeihilfeprogramme). Die Green-Box-Maßnahmen sind von der Abbaupflicht freigestellt. Aus diesem Grunde ist ein "Greening" der Agrarsubventionen auch unter Welthandelsaspekten von entscheidender Bedeutung.

Zahlreiche Vertragsstaaten (die USA und die Cairns-Gruppe[44]) haben bereits mit Nachdruck gefordert, dass in der nächsten Verhandlungsrunde die so genannten "Blue-Box"-Regelungen aufgehoben werden sollen, die die Preisausgleichszahlungen von der Abbauverpflichtung ausnehmen. Sollte dies eintreten, stände die EU erheblich unter Druck. Als Agrarexporteur mit bedeutenden Ausbaupotenzialen hat sie einerseits ein starkes Interesse an ei-

[43] Persönliches Gespräch mit Herrn Dr. Thafern, Leiter des Referats WTO im BMVEL am 15.2.2002

[44] Gruppe von 15 traditionellen Agrarexportstaaten: Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Fidji-Inseln; Indonesien, Kanada, Kolumbien, Malaysia, Neuseeland, Paraguay, Phillipinen, Südafrika, Thailand und Uruguay

nem freien Marktzugang, andererseits muss sie auch die ländlichen Gebiete mit ihrer Multifunktion[45] für Kulturlandschaft, Umweltschutz und Beschäftigung in ihren Verhandlungen berücksichtigen.

Strategisch bieten sich dem Agrarministerrat zwei Handlungsoptionen. Einerseits kann die EU durch Absenkung der Preisstützung und/oder Verminderung der Preisausgleichszahlungen das Gesamtniveau der internen Stützung soweit reduzieren, dass es im Rahmen der WTO-Verpflichtungen bleibt bzw. künftige Anforderungen erfüllt. Andererseits kann die EU aber auch die Gestaltung vieler ihrer Preisausgleichszahlungen ökologisch so reformieren, dass diese in die so genannte ”Greenbox” fallen und deshalb dauerhaft von der Reduktionsverpflichtung ausgenommen wären. Die aktuelle Position der EU sieht für die Agrarwirtschaft eine Kombination beider Strategien vor.

3.3 EU-Osterweiterung

Bereits 1993 beschloss der Europäische Rat von Kopenhagen die Heranführung der Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOEL) an die Gemeinschaft mit dem Ziel einer späteren Mitgliedschaft. Mit Polen, Tschechien, der Slowakischen Republik, Ungarn, Slowenien, Bulgarien und Rumänien wurden 1991 und 1992, mit den baltischen Staaten 1995 Assoziierungsverträge abgeschlossen, die ihnen für landwirtschaftliche Produkte begrenzte Zugangsmöglichkeiten zum europäischen Binnenmarkt eröffnen. Dabei schafft die ab 2004 geplante Erweiterung nicht gänzlich neue Probleme, wohl aber verschärft sie den ohnehin bestehenden Reformdruck besonders für die Bereiche der Agrar- und Strukturpolitik.

Für die Agrarpolitik ergeben sich Probleme, da die assoziierten Staaten zumeist stark agrarisch geprägt sind und über ein hohes Produktionspotenzial verfügen. Durch eine Erweiterung um die genannten zehn Beitrittsländer würde sich die Bevölkerung der EU-15 nur um 29 Prozent erhöhen, die landwirtschaftliche Fläche jedoch um 44 Prozent und die Ackerfläche sogar um 55 Prozent. Mit ca. 9 Millionen Beschäftigten übertrifft die Zahl ihrer landwirtschaftlichen Arbeitskräfte deutlich die der EU-15 (8,2 Mio.).[46]

Mit Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern[47] wurden im Juni 2000 offiziell die Beitrittsverhandlungen im Bereich Landwirtschaft eröffnet. Die wichtigsten und zugleich schwierigsten Verhandlungsinhalte im Agrarbereich sind die Festsetzung von Produktionsquoten und die Übertragung der Flächen- und Tierprämien auf die Beitrittsstaaten.

Im Dezember 1995 legte die EU-Kommission ihre Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik im Zuge der Osterweiterung dar. In diesem Strategiepapier lehnte sie eine Beibehaltung des Status quo ab, da die Einbeziehung der MOEL in die bestehenden Marktordnungen bei unveränderten Preisen zu einer unvertretbar hohen finanziellen Belastung der Gemeinschaft führen würde.

In einer Modellrechnung des Instituts für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO) zu den budgetären Wirkungen der Aufnahme aller zehn assoziierten mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer wurden die zusätzlichen Ausgaben mit etwa 7,5 Milliarden EUR be-

[45] Siehe Kap. 2.2.1 sowie Kap. 4.2.2.2.
[46] Von Urff; Winfred: Agrarmarkt und Struktur des ländlichen Raumes in Europa, S.445ff
[47] Der so genannten "Luxemburg-Gruppe"

ziffert. In dem Beitrittsszenario wurde unterstellt, dass die zehn Aspiranten die durch die Agenda 2000 reformierten Tierprämien und Flächenzahlungen, die Produktionsquoten bei Zucker und Milch sowie die Flächenstillegungsverpflichtungen übernehmen. Der größte Teil der Ausgaben entfiele dabei auf die Flächenzahlungen für Getreide, Ölsaaten sowie auf die Prämien für den Rindfleisch- und Milchbereich.

Tabelle 3.3-1: Prognostizierte EU-Budgetausgaben für Außenschutz, Flächenzahlungen und Prämien für die beitretenden MOEL im Jahr 2007

	In Mio. EUR zu Preisen von 1999
Flächenzahlungen und Prämien Binnenmarkt	**6.587,3**
davon Weizen	1.573,8
Grobgetreide	2.569,4
Ölsaaten	500,8
Flächenstilllegung	203,9
Milch	397,6
Rindfleisch	1.341,8
Außenschutz	**888,2**
davon Weizen	0
Grobgetreide	40,1
Ölsaaten	0
Zucker	103,7
Milch	356,6
Rindfleisch	384,8

Quelle: Weber, Wahl u. Meinlschmidt (2000) : Auswirkungen einer EU-Osterweiterung im Bereich der Agrarpolitik auf den EU-Haushalt, IAMO-Discussion Paper Nr. 26, Halle (Saale)

In Relation zu dem niedrigen Anteil der zehn Beitrittsstaaten am zu erwartenden Bruttoinlandsprodukt der erweiterten EU in Höhe von 4,8 % wäre der Anteil von 20 % an den Agrarausgaben überproportional hoch. Als Lösung werden verschiedene Szenarien einer Mitgliedschaft mit deutlich reduzierten Preisen diskutiert. Diese Zwei-Klassen-Mitgliedschaft würde einer Angleichung der Entwicklungsstandards - einem Kernziel der EU – zuwiderlaufen und eine Vollmitgliedschaft auf unbestimmte Zeit verschieben. Auch Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) kommen zu dem Schluss, dass man "bei einer Erweiterung (...) den neuen Mitgliedern diese Zahlungen (Flächenzahlungen und Tierprämien) nicht auf Dauer vorenthalten könne. Andererseits würde eine Übertragung der GAP in ihrer jetzigen Form in den neuen Mitgliedstaaten zu Einkommensverteilungsproblemen führen. Eine dauerhafte nationale Kofinanzierung auf dem heutigen EU-Niveau würde die Budgets der neuen Mitglieder überlasten"[48] und dort zu einem massiven Verlust an Arbeitsplätzen führen. Vor allem die mit den flankierenden Maßnahmen (insbesondere die der Agrarumweltmaßnahmen) verbundenen Kofinanzierungsanteile würden dazu führen, dass diese nur in sehr begrenztem Umfang in den neuen Mitgliedsstaaten angeboten werden könnten. In Folge dessen würden auch in den assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas weitge-

[48] Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Georg-August-Universität Göttingen (2001): Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, Studie für das Bundesministerium der Finanzen, Berlin und Göttingen.

hend intakte Agrarlandschaften und Bevölkerungsstrukturen sukzessive dem Zwang der Spezialisierung, Rationalisierung und Intensivierung ausgesetzt werden.

Aufgrund der ungelösten Probleme der GAP und arbeitsmarktpolitischer Vorbehalte wehren sich die so genannten Nettozahler der Union – allen voran die Bundesrepublik Deutschland[49] und Österreich - gegen einen Vollmitgliedschaftsaufnahmemodus. Der Integrationsprozess gerät infolge dessen zunehmend ins Stocken. Die gegenwärtig diffuse Reformbereitschaft, die sich zudem an den Anforderungen der WTO-Verhandlungen orientiert, tendiert eher zu einer Reform, die im Kern ein Auslaufen der Direktzahlungen beinhaltet als zu einem Systemwechsel, der eine nationale Kofinanzierung vorsehen würde. Auch bei den Beitrittsländern wird aufgrund der zusätzlichen Belastungen der nationalen Haushalte eine Präferenz für den Abbau der Direktzahlungen gesehen[50].

3.4 Agrarpolitische Entwicklungsziele der Bundesregierung

Die Eckpunkte für die Neuausrichtung der deutschen Agrarpolitik sind bereits im Koalitionsvertrag angelegt. Zum Auftakt der Agrarwende hat die Bundesregierung im Februar 2001 ein sehr weitreichendes und mit konkreten Maßnahmen unterlegtes Grundsatzpapier veröffentlicht und ihre Entwicklungsziele konkretisiert.[51] Diese Ziele decken sich weitgehend mit der Regierungserklärung von Bundeslandwirtschaftsministerin Künast[52]. Primäre Zielsetzung der Neuausrichtung ist es, eine multifunktionale, nachhaltige Landwirtschaft zu fördern und weiter zu entwickeln.

Die Ziele und Reformvorschläge der Bundesregierung stimmen in hohem Maße mit den Reformvorschlägen verschiedener Umweltverbände überein. Für die künftige Gestaltung der Subventionspolitik im Bereich der Landwirtschaft ergeben sich daraus folgende Leitlinien:

- Agrarsubventionen, die allein auf Produktionsanreize abzielen, sollen abgebaut werden.
- Landwirtschaftliche Betriebe, die sich auf die intensive Nahrungsmittelproduktion für den Binnen- und Weltmarkt konzentrieren und keine zusätzlichen Umweltleistungen erbringen („weltmarktorientierte Landwirtschaft“), sollen künftig (weitgehend) ohne Subventionen auskommen.
- Die freiwerdenden Mittel sollten auf die Betriebe umverteilt werden, die eine multi-funktionale Produktionsweise mit zusätzlichen Umwelt- und Dienstleistungen anstreben. Multifunktionale Produktionsweisen (s. Kap. 4.2.2), z.B. der ökologische Landbau und andere ökologische Leistungen für die Gesellschaft sowie die Verarbeitung und Ver-

[49] Besonders aus deutscher Sicht ergibt sich eine zwingende Notwendigkeit zu Reformen, denn eine Beibehaltung des Status quo würde den Saldo der deutschen Zahlungen weiter dramatisch ansteigen lassen.

[50] Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Georg-August-Universität Göttingen (2001): Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, Studie für das Bundesministerium der Finanzen, Berlin und Göttingen.

[51] Kanzleramt (2001): Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft, Konzeptpapier: Einige der darin beschriebenen und geplanten Vorhaben können bereits auf Grundlage der Agenda 2000 im Zeitraum 2001-2006 direkt umgesetzt werden, andere erfordern allerdings eine EU-rechtliche Änderung, die frühestens mit dem midterm review (Halbzeitbilanz 2003) oder aber im Anschluss an das laufende Agrarprogramm (Ende 2006) verhandelt werden können (s. Anhang I).

[52] Regierungserklärung vom 8.2.2001, s. Anhang II

marktung von ökologischen und regionalen Produkten, sollen weiter ausgebaut werden.[53]

- Die nationalen Spielräume der Subventionspolitik sollen ausgeschöpft werden, um möglichst viele landwirtschaftliche Betriebe in multifunktionale Produktionsweisen zu überführen.

Für die beiden Bereiche der „weltmarktorientierten Landwirtschaft“ und der „multifunktionalen Landwirtschaft“ ergeben sich dabei folgende Entwicklungsperspektiven:

Weltmarktorientierte Landwirtschaft

Kennzeichen der weltmarktorientierten Landwirtschaft ist die ressourcenintensive Produktionsweise (enge Fruchtfolge, geringe Flächenbindung der Tierhaltung, intensive Tierhaltung, wenig Kreislaufführung der Stoffströme). Ertragssteigerungen werden voraussichtlich durch den Einsatz von Satelliten gestützter Landwirtschaft (auch Präzisionslandwirtschaft), durch den Einsatz von Gentechnik und Automatisierung bei der Tierproduktion (z.B. Melkroboter) realisiert werden. Die Tendenz zu flächenstarken Betrieben mit geringem Arbeitskräftebesatz wird sich in diesem Entwicklungssegment weiter fortsetzen. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung kann die weltmarktorientierte Landwirtschaft als Lieferantin für den globalen Markt weiter existieren, muss aber mit einem weitgehenden Abbau der staatlichen Förderung rechnen. Durch den angestrebten Abbau von ordnungsrechtlichen Ausnahmeregelungen und die Reduzierung der Viehbesatzgrenzen wird sie sich an ein Mindestmaß an Nachhaltigkeit anpassen müssen. Dieses Mindestmaß wird die Einhaltung der "guten fachlichen Praxis" sein, die in ihren Anforderungen sukzessive weiter angehoben werden soll. Es wird prognostiziert, dass max. 15 % der landwirtschaftlichen Betriebe in diesem Segment verbleiben werden[54].

Multifunktionale Landwirtschaft

Multifunktionale Landwirtschaft kombiniert dagegen die Erzeugung von Qualitätslebensmitteln mit der Produktion von Umwelt- und Naturschutzleistungen (oberhalb der guten fachlichen Praxis) und weiteren Aktivitäten entlang der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Der Ökologische Landbau stellt dabei ebenso ein mögliches Leitbild dar wie naturnahe, extensive Landbauformen. Umweltschonende Qualitätserzeugung ist dabei ebenso förderungswürdig wie zusätzliche Dienstleistungen und Einkommensdiversifizierung.

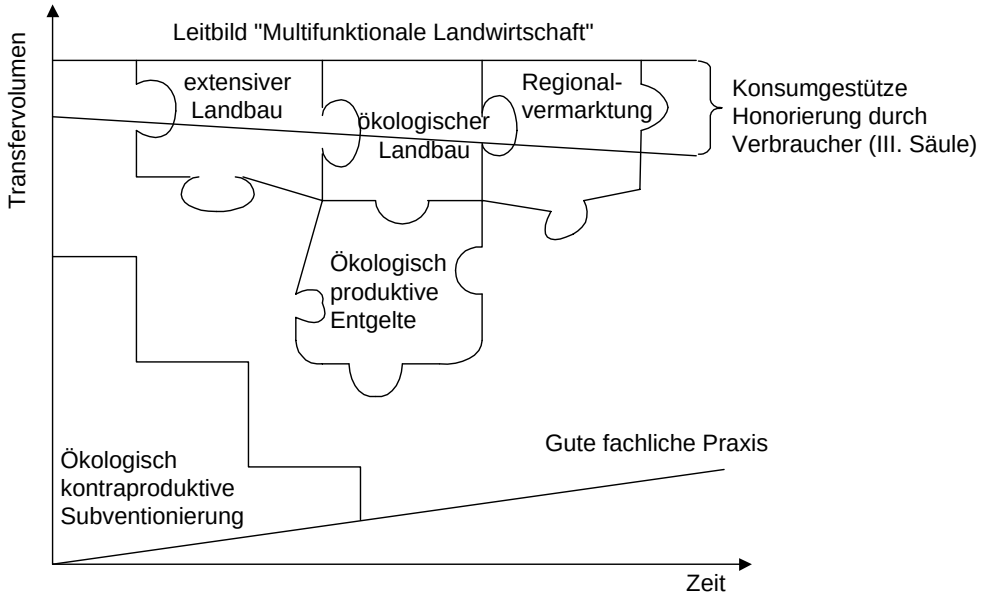
Die Förderung der multifunktionalen Landwirtschaft zielt in besonderer Weise auf den Erhalt kleinerer und mittlerer Betriebe, bäuerlicher Mischbetriebe und Nebenerwerbslandwirte ab, die vom Strukturwandel besonders bedroht sind. Des Weiteren ist es erklärtes Ziel der Bundesregierung, den ökologischen Landbau bis 2010 auf 20 % der Fläche zu etablieren.

Zur Unterstützung ihres Reformkurses und als weitere Finanzierungsbasis der Agrarwende will die Bundesregierung die Wertschätzung der Verbraucher für die multifunktionalen Landbauformen fördern und die aus dieser Produktion stammenden Lebensmittel mit einem eigenen Produktzeichen stützen. Höhere Verbraucherpreise sollen den Reformkurs als so genannte "Dritte Säule" mitfinanzieren und so das Verhältnis der Ausdifferenzierung zugunsten der multifunktionalen Betriebe verschieben (s. Abb. 3.4-1). Für den ökologischen Landbau ist

[53]Vgl. Kanzleramt (2001): a.a.o. (s. Anhang II).
[54]Vgl. Kanzleramt (2001): a.a.o. (s. Anhang II).

bereits ein Logo veröffentlicht. Dieses Entwicklungsszenario, das den aktuellen Stand der fachlichen Debatte ebenso widerspiegelt wie den geplanten Reformkurs der Bundesregierung, stellt auch die Grundlage für die Bewertung der Subventionstatbestände im Rahmen dieser Studie dar.

Abbildung 3.4-1: Entwicklungsszenario landwirtschaftlicher Subventionspolitik in Deutschland



Die Beschlüsse der Agrar- und Umweltministerkonferenz (AMK/UMK) in Potsdam (13. Juni 2001) und der PLANAK (29. Juni 2001) weisen deutlich in Richtung des Ausbaus von Umwelt-, Tierschutz- und Nachhaltigkeitsaspekten in den Förderinstrumenten. Hier sind insbesondere zu nennen:

- die Erhöhung des Budgets für die Agrarumweltmaßnahmen
- die deutlich bessere Honorierung ökologischer Anbauverfahren
- die verstärkte Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsinitiativen für ökologische und regional erzeugte Produkte
- die artgerechte Gestaltung der Haltungssysteme als Voraussetzung für die Bezuschussung im Rahmen des Agrarinvestionsförderungsprogramms u.a.

Die Anforderungen der AMK/UMK und die Beschlüsse des PLANAK bleiben in einigen Bereichen allerdings deutlich hinter den Empfehlungen des Kanzleramts[55] zurück. So sieht z.B. die AMK/UMK die gute fachliche Praxis als Mindeststandard für die Honorierung von Umweltleistungen vor, das Kanzleramtspapier sah dagegen erst über diesen Standard hinausreichende Leistungen als finanziell entlohnungsfähig an.

[55] Vgl. Kanzleramt (2001): a.a.o.

Das Entwicklungsleitbild der deutschen Agrarpolitik erfährt derzeit eine Erweiterung in Richtung multifunktionale *und* bäuerliche Landwirtschaft, wobei das soziale Kriterium "bäuerlich" bisher noch nicht konkretisiert werden konnte (z.B. in Richtung Familienbetrieb oder Arbeitskräftebesatz/LF)[56].

[56] Persönl. Gespräch mit Ulrich Jasper, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft im Dez. 2001

4 Umweltschutzbezogene Bewertung der Agrarsubventionstatbestände

4.1 Eingrenzung der betrachteten Subventionstatbestände

Im Mittelpunkt dieser Studie stehen die Agrarsubventionen des Bundes. Vor diesem Hintergrund gibt Kapitel 4.1.1 zunächst einen Überblick über die Entwicklung der Agrarausgaben und der Agrarsubventionen auf Bundesebene. Darauf aufbauend wird begründet, welche Subventionen aus Umweltsicht relevant sind und daher in den folgenden Kapiteln näher analysiert werden. Kapitel 4.1.2 zeigt, welchen Stellenwert die Agrarsubventionen für die bäuerlichen Einkommen haben. Dabei wird zwischen verschiedenen Subventionsformen sowie landwirtschaftlichen Betriebstypen und -größen differenziert.

4.1.1 Agrarhaushalt des Bundes

In den Agrarhaushalt 2000 waren mit 5.632,2 Mrd. EUR 4,6 % weniger Finanzmittel eingestellt als 1999 (5.903,8 Mrd. EUR). 2001 erfolgte eine nochmalige Kürzung um 0,7 % auf 5.594,3 Mrd. EUR. Auch in 2002 setzt sich dieser Trend fort – der Anteil der landwirtschaftsspezifischen Ausgaben beziffert sich dann auf 8,1 % des Gesamthaushalts.

Tabelle 4.1.1-1: Agrarhaushalt des Bundes 1999, 2000 und 2001

Maßnahme	**In Mio. EUR**		
	1999	**2000**	**2001**
Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3.986,0	3.738,3	3.908,1
Verbraucheraufklärung, Absatzförderung	7,1	7,9	8,1
Forschung (ohne Forschungsanstalten)	31,4	31,5	32,2
Fischerei	46,9	26,3	27,1
Abwicklung alter Verpflichtungen	3,3	2,9	2,6
Gasölverbilligung/Agrardieselgesetz	429,9	426,4	187,9
Internationale Organisationen	28,2	28,4	38,2
Nachwachsende Rohstoffe	26,1	26,1	26,1
Biogene Treib- und Schmierstoffe	0	2,6	10,2
Globale Minderausgaben	-16,9	0	n.b.
Sonstige Maßnahmen	27,0	25,5	29,5
Insgesamt	**4.565,5**	**4.315,9**	**4.270,0**
Gemeinschaftsaufgabe ”Verbesserung Agrarstruktur und Küstenschutz”	873,8	869,2	876,9
Nationale Marktordnung	171,7	168,2	170,7
Notfallvorsorge	11,1	10,3	8,7
Ministerium, Bundesamt und Bundesforschungsanstalten	281,1	268,1	268,0
Summe	**5.903,2**	**5.631,5**	**5.594,3**

Quelle: Agrarberichte der Bundesregierung 2000 und 2001, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, S.94, 2000, bzw. S.90, 2001

Rückläufig sind im Haushaltsansatz 2001 die Ausgaben für die Finanzhilfen: Gasölverbilligung (-433 Mio. EUR), landwirtschaftliche Unfallversicherung (-25,5 Mio. EUR), Produktionsaufgaberente (-45,1 Mio. EUR) und Zuwendungen an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (-35,0 Mio. EUR). Allerdings werden durch die Einführung des Agrardieselgesetzes die Aufwendungen auf der Seite der Steuererleichterungen bis 2003 um 358 Mio. EUR anwachsen.

Steigende Ausgaben bei den Finanzhilfen sind vor allem für die GAK vorgesehen, deren Bundesanteil sich 2001 auf 877 Mio. EUR beläuft. Sie steigen 2002 um weitere 66,1 Mio. EUR auf 943,1 Mrd. EUR. Für den Bereich Nachwachsende Rohstoffe steht mit 26,1 Mio. EUR der gleiche Betrag wie 1999 und 2000 zur Verfügung. Das im Agrarhaushalt 2000 neu aufgeführte Markteinführungsprogramm zur Förderung biogener Treib- und Schmierstoffe wurde von ursprünglich 2,6 Mio. DM (1,3 Mio. EUR) auf 10,2 Mio. EUR deutlich ausgeweitet. Neu sind zudem die Subventionstitel Bundesprogramm Ökolandbau (34,8 Mio. EUR) und Bundesprogramm Tiergerechte Haltungsverfahren (12,8 Mio. EUR).

Der Anteil der im Agrarbericht der Bundesregierung als Subventionen bezifferten Ausgaben umfasst dabei 90 % des Haushalts. Die größte Position stellt im Basisjahr 2001 mit rund 3.9 Mrd. EUR (rd. 70 % der Ausgaben) die landwirtschaftliche Sozialpolitik dar[57]. Abweichend von der Abgrenzung des Institutes für Weltwirtschaft Kiel werden im Subventionsbericht[58] der Bundesregierung die Ausgaben für die Agrarsozialpolitik nicht als Subventionen verstanden. Der zugrunde liegenden Argumentation wurde sich im Rahmen dieser Untersuchung angeschlossen. Damit verringerte sich das zu betrachtende Volumen der expliziten Subventionen auf 1.8 Mio. EUR (2002).

Tabelle 4.1.1-2: Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der auf den Bund entfallenden Steuervergünstigungen in den Jahren 1997 bis 2002 in Mio. EUR.

Wirtschaftssektor Ernährung, Landwirtschaft, Forsten	Subventionen insgesamt	Finanzhilfen	Steuervergünstigungen
1997	2.221	2.046	175
1998	2.101	1.922	179
1999	1.959	1.827	132
2000	1.872	1.752	118
2001	1.848	1.510	338
2002	1.742	1.347	395

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht, Übersicht 1

Als weitere Einschränkung dieser Untersuchung werden nur landwirtschaftsrelevante Steuererleichterungen und Finanzhilfen untersucht, deren Neubewilligung/Anwendung noch aktuell bzw. nicht ausgelaufen sind.[59] Somit verringert sich das im Rahmen dieser Untersuchung

[57] 1999 betrug der Anteil noch 66 %.

[58] Über die Finanzhilfen des Bundes und die Steuervergünstigungen für den Landwirtschaftssektor unterrichtet die Bundesregierung seit 1967 alle zwei Jahre Bundestag und Bundesrat – wie es in §12 Stabilitäts- und Wachstumsgesetz (StWG) festgelegt ist. Unter Finanzhilfen werden dabei Geldleistungen des Bundes an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung verstanden, während es sich bei Steuervergünstigungen um spezielle steuerliche Ausnahmeregelungen handelt, die für die öffentliche Hand zu Mindereinnahmen führen.

[59] Nicht betrachtet wurden daher die Subventionstitel: Gasölverbilligung (191,7 Mio. EUR), Vergütung an Banken für die Verwaltung von Bundesmitteln (2,4 Mio. EUR), Zuschüsse zur Verbilligung von

betrachtete Subventionsvolumen – bezogen auf 2002 - nochmals von 1.742 Mio. EUR auf 1.547 Mio. EUR. [60]

Dem nationalen Agrarhaushalt hinzugerechnet werden müssen ab 2003 die finanziellen Mittel aus der erstmaligen Anwendung der Horizontalen Verordnung. Das BMVEL hat für 2003 die Einführung der Modulation beschlossen. Vorgesehen ist eine lineare Kürzung der Flächen- und Kopfprämien um 2 % oberhalb eines Sockelbetrags von 10.000 EUR. Durch die Anwendung des Instruments können voraussichtlich 53 Mio. EUR umverteilt werden. Zusammen mit den notwendigen Kofinanzierungsanteilen von Bund und Ländern für die substitutiven Maßnahmen (rd. 30 Mio. EUR) stehen somit zusätzlich 84 Mio. EUR für potenziell ökologisch produktive Maßnahmen[61] zur Verfügung. Die Modalitäten für die Anwendung der Cross-Compliance-Regelung befinden sich noch in der Entwicklung.

Das so eingegrenzte Volumen expliziter Subventionen unterschätzt die tatsächlich untersuchungsrelevanten Subventionen an den deutschen Landwirtschaftssektor[62], denn der Landwirtschaft werden noch weitere, selektive Vergünstigungen zugestanden, die als Subventionstatbestand im Sinne dieser Untersuchung gewertet werden müssen. (s. Grundsatzkap. 2.3). Einige dieser Subventionen, z.B. im Bereich der Energieverbilligung oder der Förderung regenerativer Energien, sind mit realen Transferzahlungen verbunden und können den expliziten Subventionen zugerechnet werden (s. Kap. 4.4). Andere, so genannte implizite Subventionen (s. Kap. 4.6) ergeben sich z.B. durch Privilegierungsklauseln im Ordnungsrecht oder Nichtdurchsetzung von EU-Verordnungen. Diese Subventionstatbestände werden ebenfalls in die Untersuchung einbezogen.

4.1.2 Zusammensetzung des bäuerlichen Einkommens in Deutschland

Die Zuwendungen mit Subventionscharakter machen einen sehr hohen Anteil am Gewinn der landwirtschaftlichen Unternehmen aus. Die unternehmensbezogenen Ausgleichszahlungen beliefen sich im Wirtschaftsjahr 1998/99 für die Haupterwerbsbetriebe auf durchschnittlich 30.312 DM/Unternehmen (15.499 EUR/Unternehmen) (bzw. im WJ 1999/2000 durchschnittlich 33.271 DM (17.011 EUR/Unternehmen)) bzw. 595 DM/Hektar (304 EUR/ha) landwirtschaftliche Nutzfläche (ha LF). Damit ergab sich ein Anteil der unternehmensbezogenen Subventionen am Gewinn der Haupterwerbsbetriebe von durchschnittlich 57 %. Dies zeigt, dass die Agrarsubventionen für die landwirtschaftlichen Betriebe von existenzieller Bedeutung sind.

Zinsen und Darlehen zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den neuen Ländern (0,2 Mio. EUR), Zuwendungen für die Umstellungshilfe an jüngere Landwirte bei der Umschulung (0,2 Mio. EUR).

[60] Ohne die Berücksichtigung der anteiligen Finanzierung der GAK durch die Länder.

[61] Voraussetzung für eine eindeutig ökologisch produktive Wirkung ist die an nachhaltigen Kriterien ausgerichtete Ausgestaltung aller durch diese Umverteilung begünstigten Maßnahmen.

[62] Die Subventionen der Bundesländer werden im Rahmen dieser Untersuchung nicht betrachtet.

Tabelle 4.1.2-1:Unternehmensbezogene Subventionen an landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe in Deutschland

Art der Zahlung	1997/98			1998/99		
Produktbezog. Zahlungen	DM/Unternehmen	DM/ha LF	Anteil in %	DM/Unternehmen	DM/ha LF	Anteil in %
(in EUR)	**17.873**	**362**	**61,7**	**18.856**	**370**	**62,2**
Davon:	(9.138)	(185)		(9.641)	(189)	
Preisausgleichszahlungen Pflanzen	15.023	304	51,9	15.981	314	52,7
Tierprämien	2.060	42	7,1	2.184	43	7,2
Aufwandsbezog. Zahlungen	**3.532**	**72**	**12,2**	**3.552**	**70**	**11,7**
(in EUR)	(1.806)	(37)		(1.816)	(35,8)	
Davon:						
Zins-, Investitionszulagen und –zuschüsse	1.100	22	3,8	1.009	20	3,3
Gasölverbilligung	2.293	46	7,9	2.317	46	7,6
Betriebsbezog. Zahlungen	**7.545**	**153**	**26,1**	**7.903**	**155**	**26,1**
(in EUR)	(3.858)	(78)		(4.041)	(79)	
Davon:						
Prämien für Flächenstilllegung	1.063	22	3,7	1.096	22	3,6
Ausgleichszulage	2.259	46	7,8	2.236	44	7,4
Prämien für umweltgerechte Agrarerzeugung	2.544	52	7,8	3.066	60	10,1
Insgesamt	**28.951**	**586**	**100**	**30.312**	**595**	**100**
(in EUR)	(14.803)	(300)		(15.499)	(304)	

Quelle: Agrarbericht 2000 der Bundesregierung, Übersicht 19, S.38

Noch weitaus höher liegt dieser Anteil in den Marktfruchtbaubetrieben, während er in den Dauerkulturbetrieben nur 14 % erreicht. In den Veredelungsbetrieben sind die gewährten Subventionen sogar erheblich höher als die erzielten Gewinne.

Auch in den Betrieben des ökologischen Landbaus ist der Anteil der Subventionen an den Gewinnen deutlich höher als in den konventionellen Vergleichsbetrieben. Dies ist vor allem auf die Prämien für umweltgerechte Agrarerzeugung zurückzuführen.

Tabelle 4.1.2-2: Vergleich der unternehmensbezogenen Subventionen mit den durchschnittlichen Gewinnen pro Unternehmen 1998.

Betriebsform	**Unternehmensbezogene Ausgleichszahlungen**	**Durchschnittlicher Gewinn pro Unternehmen**
	DM/ha LF (in EUR)	DM/ha LF(in EUR)
Durchschnitt	595 (304)	1.050 (537)
Marktfruchtbau	661 (338)	762 (390)
Futterbau	535 (273)	1.259 (644)
Veredelung	687 (351)	244 (125)
Gemischt	587 (300)	4.206 (2.151)
Ökologischer Anbau	915 (468)	908 (464)

Quelle: Agrarbericht 2000 der Bundesrepublik, Tabelle 42 des Anhangs

Die unternehmensbezogenen Subventionen pro ha LF lagen in kleineren Betrieben etwa 14 % über denen größerer Betriebe. Neben der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten werden von kleineren Betrieben deutlich häufiger Förderprogramme für Agrarumweltmaßnahmen in Anspruch genommen.

Tabelle 4.1.2-3: Unternehmensbezogene Subventionen in landwirtschaftlichen Haupterwerbsbetrieben nach Größenklassen in DM/ha LF (1998/1999)

Art der Zahlung	Kleinere Betriebe	Mittlere Betriebe	Größere Betriebe	Insgesamt
Produktbezogene Ausgleichszahlungen	**313**	**358**	**411**	**370**
• darunter Flächenprämien	247	295	365	314
• darunter Tierprämien	52	48	43	43
Aufwandsbezogene Ausgleichszahlungen	**69**	**73**	**68**	**70**
• darunter Investitionsförderung	19	24	17	20
• darunter Gasölverbilligung	46	46	45	46
Betriebsbezogene Ausgleichszahlungen	**266**	**165**	**88**	**155**
• darunter Flächenstilllegung	13	19	29	22
• darunter Ausgleichszulage	88	51	15	44
• darunter Umweltprogramme	119	65	25	60
Insgesamt in DM	**648**	**596**	**567**	**595**
(in EUR**)**	(331)	(305)	(290)	(304)

Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung 2000 – Auszug aus den Übersichten 41 und 42

4.2 Entwicklung eines Bewertungsmaßstabs für die Landwirtschaft

Die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Agrarpolitik haben sich sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene deutlich verbessert. Dabei ist die reformierte Landwirtschaftspolitik unter den Subsektoren des Agrarsektors in der Formulierung nachhaltiger Leitbilder am weitesten fortgeschritten. Unter den Leitbildern ist das des ökologischen Landbaus am deutlichsten ausformuliert und rechtlich verankert[63]. Zudem existieren ausbaufähige Honorierungsprogramme für ökologisch produktive Umweltleistungen (z.B. Agrarumweltmaßnahmen, Vertragsnaturschutz) und Transferleistungen, die an die Erfüllung umweltschutzbezogener oder sozialer Kriterien gebunden sind (Cross-Compliance, Modulation).

4.2.1 Definition und Bezugsbasis von positiven externen Leistungen der Landwirtschaft für Umwelt und Naturschutz

Die Entlohnung von Umwelt- und Naturschutzleistungen der Land- und Forstwirtschaft setzt eine Klärung der Eigentumsrechte[64] voraus. Übersetzt für die Landwirtschaft heißt das: Was

[63] VO (EWG) Nr. 2092/91 und VO (EG) Nr. 1804/99

[64] Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG versus Sozialpflichtigkeit land- und forstwirtschaftlichen Eigentums - Prinzipiell besteht die Möglichkeit der Nutzungsausgliederung aus dem Eigentumsrecht, d.h. der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, Nutzungsmöglichkeiten aus dem Inhalt des Grundeigentums herauszulösen.

muss ein Landwirt unentgolten leisten und von welcher Grenze ab ist eine Entlohnung für die Umwelt- und Naturschutzgüterproduktion gerechtfertigt? In der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion erwachsen Leistungen der Landwirtschaft für den Umwelt- und Naturschutz aus Nutzungsformen bzw. Maßnahmen, die zur Sicherung und Verbesserung der Funktionsfähigkeit von Umweltmedien (abiotischer Ressourcenschutz von Wasser, Boden, Luft), der Biodiversität (biotischer Ressourcenschutz) und der Landschaft (ästhetischer Ressourcenschutz, oft auch als landeskulturelle Leistung bezeichnet) beitragen. Die Definition dieser Leistungen kann sich in Mitteleuropa nicht am Leitbild einer unberührten Naturlandschaft orientieren. Bezugsbasis bilden zwangsläufig die durch Land- und Forstwirtschaft geprägten Kulturlandschaften, die je nach Bevölkerungsdichte und naturräumlichen Bedingungen unterschiedlich hohe Flächenanteile extensiv bzw. nicht genutzter und natürlicher bis naturnaher Ökosysteme aufweisen können[65]. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Grundlage für regionale Leitbilder die jeweiligen naturräumlichen Einheiten und ihre biotischen, abiotischen und ästhetischen Potenziale sind.

Hinsichtlich der abiotischen Ressourcen sollte eine standortangepasste, umweltschonende Bewirtschaftung (in diesem Sinne als "gute fachliche Praxis" zu verstehen), die nur unvermeidbare Stoffeinträge in die Umweltmedien verursacht, den gesetzlichen Standard darstellen. In der Praxis wird dieser Standard aber vielerorts noch nicht vollzogen bzw. eingehalten (s. Kap. 4.6). Eine Honorierung der Landwirtschaft alleine für die Einhaltung dieser guten fachlichen Praxis wird von Seiten des Naturschutzes[66] für nicht ausreichend bzw. eine Zuwiderhandlung für sanktionsrelevant gehalten. Vorübergehend könnten dennoch finanzielle Anreize (Beihilfen, Finanzhilfen, Ausgleichszahlungen, Steuervergünstigungen) eingesetzt bzw. fortgeführt werden, um die Ziele des abiotischen Ressourcenschutzes schneller zu erreichen oder um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden.

Maßnahmen, die auf die Sicherung der biotischen Ressourcen ausgelegt sind und den Schutz der abiotischen Ressourcen übersteigen, werden mehrheitlich als honorierungsfähige, ökologische Leitungen betrachtet, denn in Agrarlandschaften ist eine hohe Biodiversität im Wesentlichen an extensiv[67] bis höchstens halbintensiv genutzte Flächen oder nicht genutzte Zwischenstrukturen gebunden. Je nach Höhe des Beitrages zur Erhaltung und Förderung der Artenvielfalt (ergebnisorientiert) bzw. nach Höhe des Arbeitsaufwandes und/oder des Einkommensverzichtes sollte die Honorierung differenziert werden.

Unter dem ästhetischen Ressourcenschutz werden i.d.R. die Erhaltung und Gestaltung des Landschaftsbildes sowie interessanter, oftmals historisch geprägter Kulturlandschaften in ihrer Gesamtheit verstanden. Diese können zugleich auch hohe Bedeutung für den biotischen und abiotischen Ressourcenschutz haben. Auch für den ästhetischen Ressourcenschutz wird in Fachkreisen[68] mehrheitlich dafür votiert, diese als ökologische (oder hier tref-

[65] Schumacher, W. (2000) a.a.o
[66] Schumacher, W. (2000) a.a.o.
[67] Aus ökonomischer Sicht ist unter Extensivierung die Verringerung der Faktoreinsatzintensität zu verstehen. Im landwirtschaftlichen Betrieb bedeutet dies z.B. eine Verringerung des mineralischen Stickstoffdüngereinsatzes pro Flächeneinheit. Iselstein et. al (1991) erweitern diese Definition aus agrarökologischer Sicht um den Begriff der Eingriffsintensität als die Häufigkeit aller acker- und pflanzenbaulicher Maßnahmen. Dieser Definition folgend ist unter Extensivierung die Verringerung der speziellen Intensität, die Erweiterung der Fruchtarten- und Nutzungsartenverhältnisse sowie die Umwidmung von Ackerfläche zu verstehen.
[68] Schumacher, W. a.a.o.

fender als landeskulturelle) Leistungen aufzufassen und zu honorieren, wenn spezifische Leistungen und Maßnahmen erforderlich werden.

4.2.2 Zweistufiger Bewertungsmaßstab

Auf der Basis der derzeit in vielen Punkten übereinstimmenden agrarpolitischen Ziele von Bundesregierung, Wissenschaft und Umwelt- und Naturschutzverbänden (s. Kap. 3.1.1 u. 4.2.1) lässt sich im Rahmen dieser Studie ein weitgehend mit den Kernforderungen der genannten agrarpolitischen Akteure kompatibles Bewertungsschema für die im Bereich der Landwirtschaft gewährten Subventionen entwickeln. Die Grundlage der Bewertung bilden die in Kapitel 3.4 entwickelten Leitlinien für eine umweltverträgliche, am Leitbild der Nachhaltigkeit orientierte Reform der Agrarsubventionspolitik und die dahinter stehenden gesellschaftspolitischen Leitbilder. Um deutlich zu machen, in welchen Fällen der Einsatz von Subventionen künftig legitim (und auch erforderlich) ist, wurde aus pragmatischen Gründen ein zweistufiges Bewertungsmodell entwickelt. Als Bewertungsstufen stehen sich dabei die "Weltmarktorientierte Landwirtschaft" und die "Multifunktionale Landwirtschaft“ gegenüber.

Generell ist die Wirkungsabschätzung von Subventionen mit einer Reihe von Schwierigkeiten behaftet. In besonderem Maße gilt dies für die Schätzung ihrer Umweltwirkungen, da diese oft auf unterschiedliche und sehr komplexe Ursachen zurückzuführen sind. Eine quantitative Schätzung der Umweltwirkungen der einzelnen Subventionen konnte deshalb im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden..

4.2.2.1 Weltmarktorientierte Landwirtschaft

Das niedrigste Niveau umweltkonformer und gesellschaftlich akzeptabler Landbewirtschaftung stellt die "gute fachliche Praxis" dar. Sie ist in der jüngsten Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG), im Bundesbodenschutzgesetz (BbodSchG), dem Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) und dem Düngemittelgesetz (DMG) verankert. Auf dieser "Basislinie" wirtschaftet die weltmarktorientierte Landwirtschaft. Sie erbringt damit keine zusätzlichen honorierungswürdigen Umwelt- und Naturschutzleistungen (s. Kap. 4.2.1). Betriebe dieses Segments sollen sich zukünftig weitestgehend über die am Markt zu erzielenden Produktpreise finanzieren. Die gute fachliche Praxis sollte für die verbleibende Programmlaufzeit der Agenda 2000 (2000-2006) auch das Mindestniveau für die Nicht-Anwendung der Cross-Compliance-Regelung darstellen. Entsprechend dem wissenschaftlichen und technischen Fortschritt bzw. dem Stand der besten verfügbaren Technik sollte dieses Mindestniveau sukzessive (auf Basis qualifizierbarer und quantifizierbarer Größen bzw. Verhaltensweisen) angehoben werden. Zusammen mit der Verringerung von steuerrechtlichen und ordnungsrechtlichen Ausnahmen (s. Kap. 4.5 u. 4.6) werden sich die Umweltanforderungen an diese Betriebe voraussichtlich erhöhen und damit die derzeit noch gegebenen Umweltbelastungen verringern.

4.2.2.2 Multifunktionale Landwirtschaft

Betriebe, die oberhalb des Niveaus der guten fachlichen Praxis wirtschaften, werden als ökologisch produktiv gewertet. Dabei müsste sich die gute fachliche Praxis idealerweise an den jeweiligen naturräumlichen Gegebenheiten ausrichten. Erst eine Wirtschaftsweise über dem Mindestniveau der guten fachlichen Praxis stellt honorierungsfähige Umwelt- und Naturschutzgüter bereit. Die Kriterien der guten fachlichen Praxis legen damit die Trennlinie fest zwischen einer Subventionierung und der gesellschaftlich akzeptierten Honorierung der Produktion von Umwelt- und Naturschutzgütern. Die Honorierung von Umweltleistungen stellt künftig einen wahrscheinlich höheren und sukzessive wachsenden Beitrag zum betrieblichen Einkommen dar, während der Beitrag der Subventionen künftig eher abnehmen wird.

Ein sehr konkrete Facette des Leitbildes der multifunktionalen Landwirtschaft ist der ökologische Landbau. Daneben gibt es weitere Facetten mit den Schwerpunkten Artenvielfalt, Kulturlandschaft und/oder Regionalvermarktung[69]. Landwirte mit einer Produktionsweise oberhalb der guten fachlichen Praxis können an den entsprechend gestuften Agrarumwelt- und Naturschutzprogrammen sowie Förderprogrammen für Verarbeitungs- und Vermarktungsinitiativen teilnehmen und entsprechende weitere Honorierungen für ökologische und soziale Leistungen erhalten und sich so sukzessive dem Leitbild der Multifunktionalen Landwirtschaft annähern.

In vielen Bereichen des Natur- und Landschaftsschutzes, des Boden- und Gewässerschutzes und des Immissionsschutzes fehlt es allerdings bisher an einer mit festen Größen bzw. Verhaltensweisen definierten guten fachlichen Praxis als Trennungslinie im oben genannten Sinne. In einigen Punkten reichen die agrarpolitischen Vorgaben auch nicht aus, um eine, dem Anspruch der Nachhaltigkeit genügende Bewertung vorzunehmen. So ist z.B. das soziale Kriterium "bäuerliche Landwirtschaft" bisher dimensionslos.

Eine vollständige, widerspruchsfreie und operationalisierbare Erfassung der angestrebten Entwicklungsziele ist deshalb nicht in jedem Fall möglich. Die Bewertung der Subventionstatbestände muss deshalb im Detail entweder unentschieden bleiben, oder sie erfolgt als Wertung innerhalb eines gewissen Interpretationsspielraumes.

Es gibt auch den Vorschlag, die gute fachliche Praxis an die Richtlinien der IFOAM[70] bzw. AGÖL[71] anzulehnen und als Basis für die Gewährung von Agrarsubventionen festzulegen[72]. Die Vorteile lägen in der eindeutigen Definition und würden aus Umweltsicht einen erheblichen Fortschritt bedeuten. Die Ausweitung dieser am eindeutigsten definierten Form multifunktionaler Landwirtschaft ist zwar anzustreben, doch stellt der Ökolandbau nur eine von vielen Facetten multifunktionaler Landwirtschaft dar. Zudem liegen die Anforderungen für viele Betriebe derzeit zu hoch. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Anteil des Ökolandbaus an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in den nächsten zehn Jahren auf 20 % zu erhöhen (vgl. Anhang I). Weitere Ziele für die multifunktionale Landwirtschaft (Extensivierung, Regionalvermarktung, etc.) bedürfen noch der Konkretisierung.

---

[69] Die Ausgestaltung entsprechender Leitbilder ist Gegenstand des parallelen Forschungsprojekts "Agenda 2007: Landwirtschaft und Umwelt" (Euronatur/Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft) im Auftrag des Umweltbundesamtes.

[70] International Federation of Organic Agriculture Movements

[71] Arbeitsgemeinschaft ökologischer Landbau

[72] Kanzleramt (2001): Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft, Konzeptpapier, Berlin.

4.3 Methodik der Bewertung

Zur Bewertung stehen insgesamt rund 40 Subventionen. Zunächst werden diese darauf geprüft, ob sie Zielsetzungen enthalten, die den wissenschaftlich und gesellschaftspolitisch formulierten Leitbildern entgegenwirken. Kann dies nach Plausibilitätsprüfung nachgewiesen werden, werden sie als ökologisch kontraproduktiv bewertet. Anschließend bieten sich zwei Möglichkeiten:

- entweder wird die Empfehlung ausgesprochen, die betreffende Subvention gänzlich zu streichen oder
- diese dahingehend zu modifizieren, dass sie positive Effekte im Hinblick auf die Entwicklungsziele bewirkt.

Ökologisch produktive Einzelsubventionen, die die betriebliche Entwicklung in Richtung der Leitbilder fördern, werden als prioritäre Förderinstrumente klassifiziert. Sie sollten bei Bedarf durch Umschichtung freiwerdender Mittel[73] aufgestockt werden. Subventionen, die in ihrer Bewertung indifferent sind und nur marginale (finanzielle) Bedeutung für den Einzelbetrieb aufweisen, sollten auslaufen. Die freiwerdenden Mittel sollten dann weitestgehend den als prioritär gekennzeichneten Förderinstrumenten zugute kommen. In Einzelfällen werden ergänzende Empfehlungen für andere Maßnahmen und Instrumente im Rahmen eines konsistenten Policy-Mix gegeben.

Die Empfehlungen zur Veränderung der im Rahmen dieser Studie betrachteten Subventionen bzw. deren Budgetwirksamkeit können aus zwei Gründen nur näherungsweise quantifiziert werden:

- Um die Budgetwirkung einer Modifizierung oder Umschichtung von Subventionen verlässlich abzuschätzen, fehlt es in der Regel an der Erfassung betriebsstruktureller, statistischer Daten zur Inanspruchnahme der einzelnen Subventionstatbestände[74]. Für den Bereich der Nebenerwerbslandwirtschaft ergibt sich zusätzlich das Problem, dass sie statistisch unterrepräsentiert ist.
- Auch die Auswirkungen der Neugestaltung der deutschen Agrar(-subventions)politik und der begleitenden Maßnahmen auf die Struktur und Faktorausstattung der Betriebe können nur schwer eingeschätzt werden. Demzufolge ist auch die zukünftige Inanspruchnahme der Finanzhilfen und Steuererleichterungen in der Regel kaum quantifizierbar.

Um dennoch Aussagen zu den Budgetwirkungen machen zu können, werden diese plausibel abgeschätzt oder zumindest Tendenzen angegeben.

4.4 Bewertung der Finanzhilfen für die Landwirtschaft

Für den stark regulierten Landwirtschaftssektor gilt, dass von den Finanzhilfen ein wesentlich größerer Einfluss auf die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe ausgeht als von den sektoralen Steuererleichterungen. In der Mehrheit sind die Finanzhilfen mit spezifischen Ent-

[73] Mittel aus der Streichung von kontraproduktiven Subventionen und aus der Anwendung von Cross Compliance und Modulation

[74] Die Erfassung einzelner Subventionen erfolgt auf Betriebsebene in so genannten Sammelkonten. Die Inanspruchnahme einzelner Subventionstitel ist somit nicht mehr ablesbar.

wicklungszielen verbunden und können bzw. müssen zur Unterstützung sich wandelnder Leitbilder angepasst werden.

4.4.1 Finanzhilfen in alleiniger Bundesfinanzierung

Bei den nachfolgend aufgeführten Subventionstiteln sind die nationalen Handlungsspielräume am größten, ihre inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung liegt allein in den Händen des Bundes.

4.4.1.1 Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

Das Gesetz über das Branntweinmonopol (BranntwMonG), das diesem Subventionstitel zugrunde liegt, stammt vom 8. April 1922. In Deutschland wird Agraralkohol überwiegend in kleinen und mittelständischen Brennereien erzeugt, die in der Regel unmittelbar an rd. 10.000 landwirtschaftliche Betriebe angegliedert sind. Diese Betriebe sind zum großen Teil aufgrund ihrer Lage, Flächenausstattung und Bodenverhältnisse auf den Anbau und die Veredelung bestimmter Rohstoffe (Kartoffeln, Getreide und Obst) angewiesen. In anderen europäischen Mitgliedsstaaten wird der Agraralkohol mehrheitlich in industriellen Großbrennereien aus Melasse hergestellt, deren Herstellungskosten deutlich niedriger sind. Die Finanzhilfe dient deshalb der Absatzsicherung des abgelieferten Agraralkohols. Den deutschen Brennereien soll damit sowohl eine Erzeugungsmöglichkeit als auch ein angemessenes Einkommen aus dieser Tätigkeit gesichert werden.

Vom Deutschen Bundestag wurde im Rahmen des Haushaltssanierungsgesetzes vom 22. Dezember 1999 eine Reform des Branntweinmonopolgesetzes beschlossen. Aufgrund dessen ist der deutsche Agraralkoholmarkt seit dem 1. Oktober 2000 grundsätzlich liberalisiert. Danach ist es den von der Ablieferungspflicht gegenüber der Bundesmonopolverwaltung (BMonV) für Branntwein befreiten Brennereien gestattet, in unbegrenzter Menge Agraralkohol aus allen landwirtschaftlichen Rohstoffen zu erzeugen und frei zu vermarkten. Landwirtschaftliche Brennereien (und übergangsweise bis zum 30. September 2006 auch gewerbliche Verschlussbrennereien) können jedoch weiterhin beihilfegestützt Agraralkohol im Rahmen ihres Produktionskontingents erzeugen und über die BMonV vermarkten. Zielvorgabe dieser Novelle ist es, den Zuschuss an die Bundesmonopolverwaltung schrittweise deutlich abzubauen und die Subventionen stärker als bisher auf die mit bäuerlichen Familienbetrieben verbundenen Brennereien zu konzentrieren.

Trotz der Liberalisierung wird die BMonV von Seiten der EU-Kommission als wettbewerbsverzerrend eingestuft und derzeitig überprüft.

Tabelle 4.4.1-1: Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	151,3	149,7	143,0	132,9	109,9	107,5

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Stützung von landwirtschaftlichen Betrieben mit nachgelagerter Verarbeitung führt zu einer Erhöhung der Wertschöpfung im ländlichen Raum und zur Einkommensdiversifizierung des landwirtschaftlichen Sektors. Die Freigabe der Kontingente für Selbstvermarktungsakti-

vitäten unterstützt dieses soziale Förderungsziel weiter. Sie ist aber nur dann als ökologisch produktiv zu klassifizieren, wenn der rohstofferzeugende Betrieb unter ökologisch nachhaltigen Bedingungen wirtschaftet. Je nach Ausgangsfrucht und Region sind die Produktionsintensitäten deutlich unterschiedlich. Eine Erzeugung auf Basis von Streuobstwirtschaft (z.B. in vielen Lagen in Rheinland-Pfalz) ist sicherlich förderungswürdig, auf Basis von intensivem Kartoffelanbau in Norddeutschland kann diese Empfehlung nicht gegeben werden. Aus diesem Grund sollten die Subventionen für die Agraralkoholproduktion bzw. die Alkoholkontingente an extensive, regionaltypische Produktionsverfahren gebunden werden.

Empfehlung

Die Struktur- bzw. die Produktionsmerkmale der ca. 10.000, einem landwirtschaftlichen Betrieb angeschlossen Brennereien sind im Detail nicht bekannt. Tendenziell handelt es sich in der Mehrzahl um kleinere, arbeitsintensiv wirtschaftende, landwirtschaftliche Betriebe. Die Bundesregierung geht davon aus, dass alleine die Vermarktungsfreigabe den finanziellen Mittelbedarf um rund 20 % (26 Mio. EUR) reduziert[75]. Durch die vorgeschlagene Bindung der subventionierten Agraralkoholproduktion an extensive Produktionsweisen ist auch wegen der damit verbundenen geringeren Erträge mit einer Freisetzung von weiteren Finanzmitteln zu rechnen.

4.4.1.2 Programm zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich Nachwachsender Rohstoffe

Für den Non-Food-Bereich werden vor allem Mais, Kartoffeln und Weizen für die industrielle Stärke- und Kunststoffherstellung, Raps- und Sonnenblumen für die Oleochemie und Zuckerrüben für den biotechnischen Bereich angebaut. Sie bildeten bisher den Forschungs- und Förderschwerpunkt und machen etwa 8 % der Gesamtrohstoffmenge der chemischen Industrie aus.[76] Die für den Non-Food-Bereich bestimmten Rohstoffe werden in Europa ungefähr zur Hälfte auf Stilllegungsflächen angebaut, ohne deren Flächenprämie die Produktion oft nicht rentabel ist.

Das überarbeitete Förderkonzept zur Erschließung der nachwachsenden Rohstoffe ermöglicht in seiner gültigen Fassung jetzt auch die finanzielle Unterstützung von Vorhaben in den Bereichen biogene Rest- und Abfallstoffe, tierische Reststoffe und Biogas.

Tabelle 4.4.1-2: Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich nachwachsender Rohstoffe

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**		
	2000	2001	2002
Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich nachwachsender Rohstoffe	26	26	n.b.

Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung 2001

[75] Bundesministerium der Finanzen (2001): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen und der Steuervergünstigungen des Bundes für die Jahre 1999 bis 2002 (18. Subventionsbericht), Bonn.

[76] Katalyse Institut für angewandte Umweltforschung (1998): Leitfaden Nachwachsende Rohstoffe, C.F. Müller Verlag, Heidelberg S. 15

Ökologische Bewertung

Mit dem Anbau nachwachsender Rohstoffe bzw. Energieträger können verschiedene positive Umwelteffekte verbunden sein. Zu diesen zählen im Wesentlichen:

- die Schonung fossiler, endlicher Ressourcen
- die Vermeidung zusätzlicher Kohlendioxid-Emissionen (Schutz des Klimas)
- die Erhöhung der Biodiversität in der Fruchtfolge (phytosanitäre Aspekte).

Die derzeitige Praxis des Anbaus und der Bereitstellung nachwachsender Rohstoffe zeigt jedoch, dass den positiven Effekten teilweise auch negative Effekte gegenüber stehen können bzw. andere Lösungen sinnvoller erscheinen. Aus diesem Grund sollte eine differenzierte Betrachtung für einzelne Pflanzen bzw. Produkte über den gesamten Produktlebenszyklus als Bewertungsmaßstab herangezogen werden. Generell lässt sich festhalten, dass derzeitig vor allem Nutzpflanzen gefördert werden, die keine Ergänzung/Aufweitung der Fruchtfolge darstellen. Rund 98 Prozent der Flächen, auf denen nachwachsende Rohstoffe angebaut werden, sind mit Pflanzen aus dem Nahrungsmittelbereich bestellt. Die Homogenitätsanforderungen der Industrie engen darüber hinaus den Anbau auf wenige, in Extremfällen auf eine Sorte ein, was den Krankheitsdruck zusätzlich verschärft[77]. Für viele Produkte, die als Substitute für Massenprodukte (Kunststoffe, Treibstoffe) eingesetzt werden, gilt zudem, dass ihr Anbau nur bei hoher Intensität rentabel ist, was ökologisch kontraproduktiv sein kann.

Der Bundesregierung muss für die Förderung der nachwachsenden Rohstoffe generell die Empfehlung gegeben werden, alle landwirtschaftlichen Entwicklungsziele auf die verfügbare Fläche zu „projizieren“ um festzustellen, wie viel Nutzfläche tatsächlich für die nachwachsenden Rohstoffe bereit gestellt werden kann. Ihre Produktion konkurriert zukünftig vermutlich mit dem steigenden Flächenbedarf für die Ernährung, durch die aus Umweltschutzgründen erforderliche Extensivierung[78], den Anbau von Eiweißpflanzen für die Tierernährung und die verstärkte Flächennutzung für Naturschutzzwecke. Die Förderung von nachwachsenden Rohstoffen sollte sich darum an den Grundsätzen der "sanften Chemie" ausrichten, damit sie generell als ökologisch produktiv bewertet werden kann. Im Kern gehören folgende Entwicklungsleitlinien dazu:

- Der pflanzliche Rohstoff sollte auf einer Pflanze basieren, die in der Fruchtfolge einen Anbauanteil unter 10 % aufweist (regional und insgesamt).
- Sie sollte sich für den extensiven Anbau eignen (z.B. Leinen, Hanf).
- Bis zur Produktreife sollten nur wenige Umwandlungs- bzw. Verarbeitungsschritte notwendig sein.
- Sie sollte einen toxikologischen Vorzug gegenüber konventionellen Produkten haben.
- Sie sollte aufgrund der begrenzten Flächen kein Substitut für Massenprodukte sein.

[77] Vielfach wird mit Hilfe der Gentechnik versucht, diesen Mangel zu beheben, weshalb für fast alle Rohstoffpflanzen bereits transgene Sorten existieren. Diese dürfen in Deutschland bisher nicht angebaut werden.

[78] Ökologische Anbauverfahren haben z.B. kulturabhängig 10-50 % reduzierte Erträge je Flächeneinheit.

Als weiteres wichtiges Beurteilungskriterium ist die Natürlichkeit der erzeugten Produkte heranzuziehen. Im Bereich der Kunststoff- und Biodieseltechnologie werden die biogenen Rohstoffe durch aufwändige chemische Modifikationen so verändert,

- dass der energetische Nettogewinn marginal im Vergleich zu konventionellen Produkten ist und/oder
- die Produkte untrennbar mit Additiven oder Komponenten der (Petro-)Chemie verbunden werden und ihre biologische Abbaubarkeit und damit ihre Vorzüglichkeit deutlich eingeschränkt wird (z.B. Stärkeprodukte in der Kunststofferzeugung, Biodiesel s. Kap. Nr. 4.4.1.3).

Grundsätzlich ist das Wachstumspotenzial dieses landwirtschaftlichen Produktionszweiges in Deutschland eher als rückläufig anzusehen.

Empfehlung

Die Förderung sollte sich zukünftig auf kleinere und dezentralere Projekte verteilen und könnte so, mit den empfohlenen Änderungen der Schwerpunktsetzung, auf dem derzeitigen Stand beibehalten werden.

4.4.1.3 Markteinführungsprogramm für biogene Treib- und Schmierstoffe

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft fördert ab 2000 die Erstausrüstung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben sowie die Bauindustrie und den kommunalen Bereich mit Selbstversorgertankstellen und –zapfanlagen für biogene Treib- und Schmierstoffe. Vor allem land- und forstwirtschaftlichen Betrieben soll damit die Möglichkeit gegeben werden, ohne finanzielle Nachteile auf diese Alternativen umzurüsten. Für 2000 waren 2,6 Mio. EUR vorgesehen, für die beiden Folgejahre jeweils 10,2 Mio. EUR.

Tabelle 4.4.1-3: Biogene Treib- und Schmierstoffe

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**		
	2000	2001	2002
Biogene Treib- und Schmierstoffe	2,6	10,2	10,2

Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung 2001

Ökologische Bewertung

Zur Beurteilung der ökologischen Lenkungsfunktion dieses Subventionstitels ist es notwendig, die mit dieser Förderung letztendlich begünstigten Produkte über ihren Lebensweg näher und getrennt voneinander zu betrachten.

Der pflanzlichen Rohstoffbasis zur Gewinnung von Treib- und Schmierstoffen ist gemeinsam, dass sie in Deutschland vor allem auf dem Rapsanbau basiert. Unter pflanzenbaulichen Aspekten muss angemerkt werden, dass die Ausdehnung des Rapsanteils in der Fruchtfolge aufgrund seines ohnehin schon hohen Anteils und des damit verbundenen Krankheits- und Schadinsektendrucks sowie aus Klimaschutzgründen generell als kritisch anzusehen ist (s. a. Kap. 4.4.1.2).

Für die Nutzung von Pflanzenölen als Treibstoffe haben sich zwei Entwicklungslinien herausgebildet:

- Rohe Pflanzenöle, die spezielle Motorenmodifikationen des Dieselmotors benötigen und
- Rapsmethylester (RME, auch Biodiesel genannt), die in herkömmlichen Dieselmotoren genutzt werden können.

Vor allem die Erzeugung von Biodiesel ist weit weniger ökologisch, als der Name suggeriert.[79] Als ökologisch vorteilhaft ist die Eigenschaft des Biodiesel zu werten, dass der Ruß- und Partikelausstoß um bis zu 50 % vermindert.[80] Zudem ist der Biodiesel schwefelfrei. Die Bilanz im Hinblick auf den Klimaschutz ist aber eher negativ. Zwar werden die CO_2-Emissionen gegenüber der Verwendung von normalem Diesel reduziert. Allerdings ist die Reduktion minimal und wird vom Umweltbundesamt mit max. 0,6 % angegeben, selbst wenn alle verfügbaren Flächen mit Raps bebaut würden[81]. Die Höhe der CO_2-Einsparung wird allerdings kontrovers diskutiert und z.T. erheblich günstiger für den Raps angenommen. Aus Sicht des Klimaschutzes müssen hingegen die Lachgasemissionen[82] durch den Rapsanbau deutlich negativ bewertet werden, da diese den Treibhauseffekt verstärken und zum Abbau der Ozonschicht beitragen. Zudem muss das rohe Rapsöl in einem relativ aufwändigen und teuren Verfahren zu RME umgesetzt werden, damit es in herkömmlichen Dieselmotoren verbrannt werden kann. Dazu wird Methanol (ein petrochemisches Produkt) eingesetzt[83], das aus Erdgas gewonnen wird. Als ein Nachteil gegenüber der Nutzung des nativen Pflanzenöls muss zusätzlich die Tatsache gesehen werden, dass Biodiesel weniger Energie als reines Pflanzenöl hat. Der Mehrverbrauch wird mit 0,5 l/100 km angegeben.[84] Außerdem eignet sich Biodiesel nicht für eine dezentrale Herstellung, wodurch die potenzielle Wertschöpfung für die Landwirtschaft sinkt.

Die "umweltfreundlichere Variante" des rohen Pflanzenöls wird trotz relativer Vorzüglichkeit im Bezug auf nachhaltige Zielsetzungen weit weniger gestützt. Das Herstellungsverfahren ist einfach und könnte dezentral, z.B. in genossenschaftlich organisierten Ölmühlen erfolgen. Die Nutzung als Treibstoff in der Landwirtschaft selbst würde betriebliche Kreisläufe schließen und den aufwändigen Aufbau einer überregionalen Verteilungslogistik überflüssig machen. Realistischerweise könnte die deutsche Landwirtschaft auf diesem Weg ohnehin kaum mehr als ihren eigenen Treibstoffbedarf bereitstellen. Selbst wenn darüber hinaus noch Potenziale bereit ständen, wäre deren Verwendung (auch als Schmierstoffe, s.u.) in umweltsensiblen Bereichen wie der Forstwirtschaft und der Binnenfischerei unbedingt vorzuziehen (Enquete-Kommission, 1994).

Volkswirtschaftlich betrachtet ist die Förderung von biogenem Dieselersatzkraftstoff insgesamt kritisch zu sehen. Die Förderung von Pflanzenölen als Treibstoff ist nur durch die Gewährung von Flächenbeihilfen[85] und die Mineralölsteuerbefreiung einigermaßen konkurrenzfähig. Würde in Deutschland konsequent auf die Ausdehnung des Biodieselanteils (z.B. auf EU-weit geplante 6 Prozent) gesetzt, dann müssten alleine hierfür 1 Mrd. EUR an Flächensubventionen und nochmals 1,5 Mrd. EUR aufgrund des Steuerausfalls angerechnet wer-

---

[79] Kraus,K,; Nicklas, G.; Tappe, M. (1999) Aktuelle Bewertung des Einsatzes von Rapsöl/RME im Vergleich zu Dieselkraftstoff, UBA-Texte 79/99, Berlin

[80] Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Klimaschutzkonzept NRW, Düsseldorf, S. 86.

[81] Friedrich; A. (Umweltbundesamt) in: Panorama Nr. 609 vom 7.02.2002: Raps aus der Zapfsäule - die Lüge vom umweltfreundlichen Biodiesel.

[82] Lachgas hat, bezogen auf den Treibhauseffekt, eine etwa 30mal stärkere Wirkung als Kohlendioxid.

[83] Zur Herstellung eines Liters RME sind 0,4-0,5 Liter Mineralöl notwendig.

[84] KATALYSE-Institut für angewandte Umweltforschung (1998): Leitfaden Nachwachsende Rohstoffe; C.F. Müller Verlag, S.37.

[85] Kleinhanß, W., Osterburg, B., Manegold, D., Goertz, D., Salamon, P., Seifert, K., Jacobi, E. (1999): Modellgestützte Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der Agenda auf die deutsche Landwirtschaft, Arbeitsbericht 1/99, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume/ Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.

den.[86] Zudem ist eine Förderung dieses Verwendungszwecks selbst aus ökologischen Gründen nur dann zu rechtfertigen, wenn die positiven Umwelteffekte (CO_2-Einsparung) nicht durch andere kostengünstigere Maßnahmen erreicht werden können.[87]

Die Marktchancen von rohen Pflanzenölen und Biodiesel müssen zudem vor dem Hintergrund des Richtlinienentwurfs der Europäischen Kommission (Oktober 2001), die biogenen Treibstoffe ab 2005 EU-weit mit 50 % des Mineralölsteuersatzes zu belasten, als sehr begrenzt angesehen werden.

Die Produktion von Schmierstoffen und Hydrauliköl auf Basis nachwachsender Rohstoffe ist aber im Unterschied zur pflanzenbasierten Treibstoffherstellung deutlich positiver zu bewerten und von hoher ökologischer Relevanz. In Deutschland werden jährlich mehr als eine Mio. t Schmierstoffe und Hydrauliköle auf Mineralölbasis verbraucht. Nur etwa 500.000 t Altöle werden über eine geregelte Entsorgung erfasst. Die andere Hälfte gelangt mehr oder weniger als "Verlustöl" in die Umwelt und führt zu Belastungen von Boden und Wasser[88]. Eine Förderung dieser Produkte bzw. betrieblicher Abgabeeinrichtungen wird deshalb befürwortet.

Empfehlung

Die Subventionierung der Dieselkraftstoffsubstitute wird als ökonomische und ökologische Fehlallokation von Steuermitteln angesehen. Für den konkreten Subventionstitel und alle korrespondierenden Subventionstatbestände (die Steuerbefreiung und den Bereich Forschung und Entwicklung) wird der Abbau der finanziellen Förderung empfohlen[89]. Einzige Ausnahme und damit weiterhin förderungswürdig ist die weitere Entwicklung und Förderung der Anwendung von rohem Pflanzenöl in der Landwirtschaft und umweltsensiblen Bereichen sowie die Förderung der Anwendung von Schmierstoffen bei Verlustschmierung. Würden die Mittel aus der Flächenstilllegung (für Rapsanbauflächen) teilweise und aus der Technologieforschung zu Rapsmethylesther (RME) vollständig verlagert, stünden erhebliche Mittel zur Gestaltung und Durchsetzung der Agrarwende bereit.

Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energie

Im Rahmen der Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien werden Investitionszuschüsse oder verbilligte Darlehen für Anlagen zur Nutzung der Solarthermie, Wärmepumpen, Wasserkraft-, Biomasse- und Biogasanlagen sowie für Tiefengeothermieanlagen gewährt. Eine zunehmende Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe nutzt vor allem Biomasse, Biogas und Windenergie, um mit der Energieerzeugung eine weitere betriebliche Einkommensquelle zu erschließen.

---

[86] Rumpf; M, Stuchlik; S. in: Panorama Nr. 609 vom 7.02.2002 : Raps aus der Zapfsäule - die Lüge vom umweltfreundlichen Biodiesel.

[87] Effektivere Maßnahmen zum Klimaschutz stellen z.B. Investitionen für die Dämmung im Wohnungsbereich dar.

[88] Mineralöle sind biologisch schwer abbaubar, und gehören daher der Wassergefährdungsklasse (WGK) 2 oder 3 an. Schmierstoffe auf Pflanzenölbasis sind dagegen schnell biologisch abbaubar und werden in WGK 0 bzw. 1 eingestuft.

[89] Anzumerken ist, dass aktuell nur rund 1/3 aller Anträge aus der Land- und Forstwirtschaft stammt, so dass hier nicht die volle Fördersumme der Agrarwirtschaft als Förderung angerechnet werden kann. Persönliches Gespräch mit Frau Schelter, Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe, Gültzow, Okt. 2001.

Tabelle 4.4.1-4: Entwicklung des Beitrags der erneuerbaren Energien zur Energiebereitstellung (Endenergie in Gigawattstunden (GWh))

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
GWh											
Biomasse[90] Wärme	12.880	-	13.156	-	13.450	-	13.763	13.910	14.059	15.468	42.383
Biomasse Strom	222	-	295	-	570	-	803	879	1.050	1.170	1.625
Biodiesel			2	52	103	258	464	618	1.030	1.341	3.718
Wasserkraft	15.908	14.652	17.317	17.676	18.506	19.747	17.285	17.358	19.264	21.500	21.935
Windenergie	40	140	230	670	940	1.800	2.200	3.000	4.489	5.528	9.200
Solarthermie	90	137	179	239	309	389	500	646	804	978	1.212
Photovoltaik	1	2	4	7	10	14	21	32	42	54	89
Geothermie											436
Erneuerbare Energie insgesamt	29.141	-	31.183	-	33.888	-	35.036	36.443	40.738	46.039	80.598

Quelle: Jahrbuch Erneuerbare Energien. F. Staiß (Hrsg.). Bieberstein-Verlag, Radebeul. 2001.

Dabei haben Biomasse und Biogas unter den erneuerbaren Energiequellen im Bereich der Landwirtschaft die größten Wachstumspotenziale.[91] Die dazu notwendigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen wurden auf Bundesebene durch das Erneuerbare Energien Gesetz (s. Kap. 4.4.1.5) geschaffen. Aus Tab. Nr. 4.4.1.5 ist ersichtlich, dass die Holz basierte, thermische Nutzung mit großem Abstand die bedeutendste Anwendung der Biomassennutzung darstellt.

Tabelle 4.4.1-5: Endenergiebereitstellung aus Biomasse 2000

	Endenergie in GWh
Stromerzeugung durch biogene Festbrennstoffe	246
Stromerzeugung durch biogene flüssige Brennstoffe	4
Stromerzeugung durch Biogas	600
Wärmeerzeugung durch biogene Festbrennstoffe (v.a. Holz)	41.600
Wärmeerzeugung durch biogene flüssige Brennstoffe	720
Wärmeerzeugung durch biogene gasförmige Brennstoffe	63
andere biogene Brennstoffe (Biodiesel, Klärgas, Deponiegas u.a.)	3.844
Gesamt	47.727

Quelle: Jahrbuch Erneuerbare Energien. F. Staiß (Hrsg.). Bieberstein-Verlag, Radebeul. 2001.

Die Subventionen zur Nutzung erneuerbarer Energien gehen nur teilweise an den landwirtschaftlichen Sektor (Tab. Nr. 4.4.1-6 gibt den gesamten Subventionsumfang wieder). Für das

[90] Teilweise wurden die Werte nur alle zwei Jahre erhoben.

[91] In ihrem Weißbuch zur Energieversorgung setzt sich die EU-Kommission das Ziel die Energieerzeugung aus regenerativen Energiequellen zu verdoppeln. Mehr als die Hälfte dieser Verdoppelung soll auf der Nutzung von Biomasse beruhen.

Jahr 2002 sollen 35 Mio. EUR in die Förderung landwirtschaftlicher Biogas- und anderer Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse fließen.

Tabelle 4.4.1-6: Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energie

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR			
	1999	2000	2001	2002
Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energie	34,5	95,0	300,4	192,9

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Mit Hilfe dieser Förderung können im ländlichen Raum Energie- und Wärmenetze auf Basis erneuerbarer Energieträger entstehen und in erheblichem Umfang fossile Energieträger ersetzt werden. Ein Szenario für die Bundesebene geht innerhalb des Sektors Landwirtschaft von einer dem Bereich Biogas zurechenbaren CO_2-Reduktion von 0,7 Mio. t für 2005 und 1,4 Mio. t bis 2010 aus.[92] Vor dem Hintergrund nationaler und internationaler Klimaschutzziele ist diese Subvention daher eindeutig als ökologisch produktiv zu bewerten.

Empfehlung

Gemessen an den Subventionen für andere Energieträger (Kohle- und Atomenergie) ist der Umfang der eingesetzten Finanzmittel für die erneuerbaren Energien deutlich zu gering. Eine weitere Erhöhung der finanziellen Ausstattung wird vor allem auch wegen der Strukturwirksamkeit[93] für den Agrarsektor stark befürwortet.[94]

4.4.1.5 Bundesprogramm Ökolandbau

Für das Jahr 2002 ist die Einführung eines nationalen Förderprogramms Ökolandbau mit einem Budget von 34,8 Mio. EUR eingeplant. Damit unterstreicht die Bundesregierung ihr Ziel, den Ökolandbau bis 2010 auf 20 % der landwirtschaftlichen Anbaufläche zu etablieren. Zusammen mit der deutlich gestiegenen Förderung des ökologischen Landbaus im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen (s. Kap. 4.4.2.9) trägt dies zu einer geringeren Belastung von Böden und Gewässern und zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen bei und ist als deutlich ökologisch produktiv zu werten.

4.4.1.6 Bundesprogramm tiergerechte Haltungsverfahren

Die Bundesregierung hat im Rahmen der Agrarwende ein zusätzliches Förderprogramm zur artgerechten Tierhaltung beschlossen. Viele Bereiche der Nutztierhaltung sind über die allgemeinen Anforderungen des Tierschutzes hinaus rechtlich nicht näher konkretisiert. Vorhandene Rechtsvorschriften erlauben zurzeit eine gängige, aber oft nicht tiergerechte Praxis. Landwirte orientieren sich mehrheitlich - wie alle Wirtschaftsakteure - am ökonomischen Prinzip. Aufgrund fehlender wirtschaftlicher Alternativen folgt eine Entwicklung in Richtung Spezialisierung, die dabei die Haltungsbedingungen an die ökonomischen Rahmenbedin-

[92] Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Klimaschutzkonzepte NRW.

[93] Zusätzliche Einkommensquellen aus Biomasse, Windenergie etc. eröffnen landwirtschaftlichen Betrieben weitere Möglichkeiten zur Diversifizierung.

[94] Die Förderung des Biodiesels ist von dieser Empfehlung ausgenommen.

gungen anstatt an die Bedürfnisse der Tiere anpasst.[95] Insbesondere die Haltungsbedingungen für Schweine und Mastgeflügel sollen mit den eingeplanten 12,8 Mio. EUR deutlich verbessert werden.

Die Umweltwirkungen dieses für den Bundeshaushalt 2002 neu eingeplanten Förderprogramms sind aufgrund der noch nicht verfügbaren Förderrichtlinien nicht abschätzbar. Wichtig ist dabei, tiergerechte Haltungsformen auch in Bezug auf die Reduzierung klimarelevanter Emissionen sinnvoll zu gestalten.

4.4.2 Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK)

Im Rahmen der Neuausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe sind bereits wesentliche Änderungen in den Zielsetzungen und Inhalten einzelner Förderinstrumente vorgenommen worden, die geeignet sind, deren negative Wirkungen deutlich abzubauen bzw. diese in ökologisch neutrale bis positive Effekte umzuwandeln.

Der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) hat für das Jahr 2002 beschlossen, die Investitionsförderung zukünftig an eine artgerechte und Flächen gebundene Tierhaltung zu binden[96] und besonders umweltverträgliche, nachhaltige und standortangepasste Wirtschaftsweisen stärker zu honorieren.

Die PLANAK-Eckpunkte für die laufende Förderperiode (2001-2004) beinhalten im Einzelnen:

- Verstärkte Nutzung der Möglichkeiten der EU-Verordnung Nr. 1257/1999 zur Förderung der ländlichen Entwicklung
- Ausbau der Förderung zur Umstellung auf ökologischen Landbau
- Ausbau der Förderung im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch und regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte,
- Stärkere Bindung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) an eine besonders artgerechte und flächengebundene Tierproduktion
- Stärkere Ausrichtung der Ausgleichszulagen an einer nachhaltigen und standortangepassten Flächenbewirtschaftung
- Ausbau der Agrarumweltförderungen
- Verstärkte Unterstützung von Einkommensalternativen
- Förderung der Erarbeitung und Umsetzung integrierter regionaler Entwicklungskonzepte

Mit den Beschlüssen zum Rahmenplan 2001 bis 2004 hat der PLANAK zudem den Maßnahmenkatalog der GAK erweitert. So wurden u. a. die Maßnahmen zur Energieeinsparung innerhalb des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) ausgeweitet und die Förderung von Moderatoren zur Umsetzung agrarstruktureller Entwicklungspläne eingerichtet. Viele der

---

[95] Die Marktordnungen im Bereich der Schweine- und Geflügelhaltung zeigen allerdings, dass die Agrarpolitik bisher nur geringen Einfluss auf die Nutztierhaltung hat. Die wenig bzw. nicht tiergerechten Haltungsformen im Bereich der Schweine- und Geflügelhaltung entstanden ohne staatliche Unterstützung. Allerdings fehlten jegliche finanzielle Belastungen für diese nicht tiergerechten Praktiken.

[96] Eine wesentliche Änderungen der GAK ist im Rahmen des AFP der generelle Ausschluss der Förderung von Neuinvestitionen in Käfig- und Anbindehaltungen sowie Haltungsformen auf Vollspaltenböden (s. a. Kap. 6.4.2.6).

Fördermaßnahmen zielen insbesondere darauf, durch Einkommensdiversifizierung die Landbewirtschaftung in benachteiligten Regionen aufrecht zu halten. Dem liegt die Strategie zugrunde, ökologische mit sozialen Zielsetzungen zu verbinden, denn großflächige Sukzession stellt keine Alternative zum weitgehenden Erhalt der Kulturlandschaft und ihrer nachhaltigen Bewirtschaftung dar. Dies rechtfertigt entsprechende staatliche Fördermaßnahmen (nicht nur im Rahmen der GAK).[97]

Die Maßnahmen im Rahmen der GAK werden gemeinsam von Bund und Ländern (im Verhältnis 60:40) finanziert. Bei Maßnahmen, die durch die EU kofinanziert werden, halbieren sich die Anteile von Bund und Ländern. Im Haushalt 2001 hatte die GAK ein Volumen von 875 Mrd. EUR, das entsprach ca. 15 % des BMVEL-Haushalts. Einschließlich der Landesmittel ergab sich ein Plafond von rd. 1,4 Mrd. EUR. Für 2002 sieht der Haushaltsplan einen Anstieg der Ausgaben auf 942 Mio. EUR vor. Im Zeitraum 2003-2005 sollen insgesamt 3,1 Mrd. EUR in die Gemeinschaftsaufgabe fließen.

Tabelle 4.4.2-1: Mittelverwendung[98] in der GAK nach Maßnahmen

Maßnahme	**1999 in Mio. EUR Ist**	**2000 in Mio. EUR Soll**
Verbesserung der ländlichen Struktur		
• Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	4.3	4.0
• Dorferneuerung	139,6	124,6
• Flurbereinigung	130,6	157,9
• Ländlicher Wegebau	22,3	19,9
• Wasserwirtschaft	162,9	123,3
Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen		
• Einzelbetriebliche Investitionsförderung	320,8	419,3
• Leistungsprüfung	22,3	22,8
• Marktstrukturverbesserung	32,9	62,7
• Anpassungshilfe	14,8	15,2
Nachhaltige Landbewirtschaftung		
• Ausgleichszulage	340,2	223,9
• Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung	40,1	47,0
Forstwirtschaftliche Maßnahmen		
• Waldbauliche Maßnahmen	34,7	35,0
• Erstaufforstungsprämie	5,5	8,4
• Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	13,7	18,0
• Forstwirtschaftlicher Wegebau	5,0	3,5
• Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse	1,9	2,6
• Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	-	0,8
Küstenschutz	121,1	136,2

Quelle: Agrarbericht 2001, S. 70 (umgerechnet von DM auf EUR)

Aufgrund der erst Ende Juni 2001 vom PLANAK beschlossenen Neuausrichtung kann i.d.R. nur das Konzept der einzelnen Subventionstitel und nicht die tatsächliche Anwendung bewertet werden.

[97] Die Fördermaßnahmen für die Forstwirtschaft befinden sich dagegen noch in der Überarbeitung.
[98] Bundes- und Landesmittel

4.4.2.1 Zuweisung für agrarstrukturelle Entwicklungsplanung

Intention der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) ist es, Konfliktbereiche, Entwicklungsmöglichkeiten und Entscheidungshilfen im ländlichen Raum im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung aufzuzeigen, gebietsspezifische Leitbilder und Landnutzungskonzeptionen zu entwickeln sowie Vorschläge für Handlungskonzepte und Umsetzungsmaßnahmen zu unterbreiten. Dabei ist eine Vernetzung der Maßnahmen der GAK mit anderen im ländlichen Raum wirksamen Politikbereichen, insbesondere der regionalen Wirtschaftspolitik sowie der Verkehrs- und Arbeitsmarktpolitik angestrebt. Eine in diesem Sinne ausgestaltete AEP soll konkurrierende Flächenansprüche so ordnen, dass der Land- und Forstwirtschaft aus neuen Formen der Flächennutzung Erwerbsperspektiven erwachsen. Da die effiziente Umsetzung der Planungen wesentlich von einer sachkundigen, professionellen Moderation und Steuerung des gesamten AEP-Prozesses abhängt, umfasst die Förderung auch die qualifizierte Umsetzungsbegleitung. Förderfähig sind die Aufwendungen für:

- Kartographische Darstellung agrarstruktureller Standortbedingungen,
- Bestandsaufnahmen und Ermittlung der Konfliktbereiche und der Defizite der Agrarstruktur,
- Ermittlung des Handlungsbedarfs zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der land- und forstwirtschaftlichen Unternehmen als eigenständiges Entwicklungskonzept oder als sektoraler Beitrag zur Landentwicklung,
- Erarbeitung spezifischer Leitbilder zur Landentwicklung sowie sachlicher und/oder räumlicher Entwicklungsschwerpunkte,
- Erstellung eines Konzepts mit Maßnahmen, die dazu geeignet sind, die Wirtschafts-, Wohn- und Erholungsfunktion ländlicher Räume sowie deren ökologische Leistungsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern,
- Erarbeitung von Strategien zur Verwirklichung der Maßnahmen und
- Mitwirkung der Öffentlichkeit an der AEP im Planungsgebiet.

Tabelle 4.4.2-2: Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung

Subventionstitel	**Haushaltsansatz In Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
AEP	3,0	2,5	2,6	2,4	3,1

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung, und Agrarbericht 2001

Ökologische Bewertung

Im Rahmen der Überarbeitung der GAK wurden die Leitlinien zur Entwicklung der multifunktionalen Landwirtschaft auf dieses Förderinstrument übertragen. Damit kann der AEP eine grundsätzlich ökologisch produktive Zielsetzung, vor allem zur Förderung positiver externer Umweltleistungen (Raumfunktion, Landschaftsgestaltungsfunktion, Schutzfunktion u.a. s. Kap. 2.1.1) unterstellt werden. Die mit der Neuausrichtung der GAK bzw. AEP verbundenen Möglichkeiten zur Einkommensdiversifizierung verbessern insbesondere in benachteiligten Regionen die Möglichkeit, die Erosion der Landbewirtschaftung abzumildern. Besonders wichtig ist die Integration der Förderung von Moderatoren anzusehen. Damit können regionale Entwicklungskonzepte mit Unterstützung möglichst vieler Akteursgruppen umgesetzt

und Kommunikationsdefizite reduziert werden. Derzeit ist noch keine Bewertung der praktischen Anwendung möglich, weil die Umsetzung erst beginnt.

Von Seiten des Naturschutzes wird angeregt, die - aus historischen und eigentumspolitischen Gründen (s. Kap. 6) - relativ eigenständige Forstwirtschaft wegen der engen landschaftsökologischen Interaktionen zwischen Wald und offenen Flächen stärker als bisher in die Raumplanung zu integrieren.

Empfehlung

Durch den erhöhten Koordinierungs- und Planungsaufwand für die zahlreichen Ansätze und Initiativen zur nachhaltigen Regionalentwicklung sollten die derzeit relativ geringen Aufwendungen für die AEP deutlich steigen. Vor dem Hintergrund der Aufweitung des sektoralen Blickwinkels zur ländlichen Strukturpolitik wird eine finanzielle Aufstockung empfohlen.

4.2.2.2 Flurbereinigung

Im Rahmen der Flurbereinigung wurden über Jahrzehnte[99] v.a. Flurstücke zusammengelegt, Flächen drainiert, erschlossen und umgebrochen, um sie landwirtschaftlich nutzbar zu machen, sowie Infrastrukturmaßnahmen (Eindeichungen, Flussbegradigungen u.a.) durchgeführt. Damit wurden systematisch ökologisch wertvolle Landschaftsbestandteile (Hecken, Haine u.a.) beseitigt. Mit der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes 1976 wurden erstmals bodenschützende und landschaftsgestaltende Maßnahmen aufgenommen. Mittlerweile zielen Flurbereinigungsmaßnahmen überwiegend auf die Bereitstellung von landwirtschaftlicher Nutzfläche für Belange des Natur- und Landschaftsschutzes, die Sanierung und den Neuaufbau von biotischen Landschaftselementen sowie die Renaturierung von Gewässern. Daher wurden im Rahmen der Neuausrichtung der GAK die Landschaftspflege zur Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von natürlichen Strukturelementen und Biotopen, Maßnahmen gegen den Bodenabtrag durch Wasser und Wind (z.B. durch Schutzpflanzungen), die Förderung lokaler Pflegekonzepte sowie der freiwillige Landtausch in die Förderregularien aufgenommen.

Für die Flurbereinigung sind folgende Haushaltsansätze vorgesehen:

Tabelle 4.4.2-3: Flurbereinigung

Subventionstitel	**Haushaltsansatz In Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Flurbereinigung	88,5	77,5	78,4	106,5	122,7

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Flurbereinigung war als Ordnungsinstrument zur agrarstrukturellen Entwicklung in der Vergangenheit eindeutig ökologisch kontraproduktiv. Die sukzessive Integration der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes und die Betonung der Entwicklung der Kulturlandschaft seit den 80er Jahren machen die Flurbereinigung[100] zu einem "Flur gestaltenden", ökologisch

[99] Reichsumlegungsverordnung 1937-1953 und Flurbereinigungsgesetz 1953-1976.
[100] Damit wäre es an der Zeit, den Begriff der „Flurbereinigung“ z.B. durch Flurgestaltung zu ersetzen.

produktiven Instrument, welchem in Verbindung mit der AEP[101] (s. Kap. 4.4.2.1) besondere Bedeutung zukommt.

Für die Durchführung von Maßnahmen der Flurbereinigung sollten deshalb allgemein Grundsätze der Multifunktionalen Landwirtschaft formuliert und bindend verankert werden. Nicht nur für Ostdeutschland mit seinen großen Flurstücken könnte das z.B. bedeuten, dass 5-10 % der LF von Betrieben/Gebietskörperschaften für Biotope/ökologische Landschaftsbestandteile bereitgestellt werden müssten. Auch in Verbindung mit dem Wasserhaushalt in Agrarlandschaften, dem Hochwasser- sowie Erosionsschutz[102] und der Gewässergüte ganz allgemein ergeben sich weitere wichtige ökologische Aufgabenfelder. Zum Beispiel können durch die Erhöhung der Denitrifikationskapazität landwirtschaftlicher Nutzfläche (Rückvernässungen von Feuchtgebieten, Verbesserung der morphologischen Gewässerstruktur) mit Hilfe der Flurbereinigung wichtige Beiträge zur Erhöhung der Gewässergüte erreicht werden. Vor dem Hintergrund der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gewinnt dieses Instrument somit deutlich an Bedeutung.

Empfehlung

Die Flurbereinigung soll vor allem finanzielle Hilfestellung bei der Wiederherstellung von Landschaftselementen/-biotopen finanzieren. Der neuen inhaltlichen Ausrichtung sollte auch durch eine Umbenennung, z.B. in "Flurgestaltung", Rechnung getragen werden. Das finanzielle Engagement wird sich angesichts des hierbei noch bestehenden Handlungsbedarfs – wie bereits im 18. Subventionsbericht ausgewiesen – weiter erhöhen müssen.

4.4.2.3 Wirtschaftswegebau

Der ländliche Wegebau erfolgt überwiegend im Zusammenhang mit der Durchführung von Bodenordnungsverfahren bzw. Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz. Gefördert werden v.a.:

- Befestigung und Neubau von Verbindungswegen und landwirtschaftlicher Wege sowie landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen
- Maßnahmen gegen den Bodenabtrag durch Wasser und Wind, wie Schutzpflanzungen
- Die Schaffung stationärer Transporteinrichtungen als Wegeersatz in den Weinbergsteillagen einschließlich dazugehöriger Arbeiten an Weinbergmauern.

Erhöhte Anforderungen an die Tragfähigkeit der Wege, landschaftspflegerische Begleitmaßnahmen und naturschutzrelevante Erfordernisse (z.B. wasserdurchlässige Deck- oder Tragschichten) führen zu steigenden Investitionskosten, so dass die maximale Höhe der Zuschüsse im Jahr 2000 im früheren Bundesgebiet von 40 % auf 60 % heraufgesetzt wurde, in den neuen Ländern jedoch unverändert 80 % beträgt.

---

[101] Der Anordnung einer Flurbereinigung oder einer beschleunigten Zusammenlegung soll eine agrarstrukturelle Entwicklungsplanung nach Maßgabe der geltenden Bestimmungen vorausgehen.

[102] Umwelt- und Agrarministerkonferenz, Ergebnisprotokoll vom 13. Juni 2001, Potsdam.

Tabelle 4.4.2-4: Wirtschaftswegebau

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
	1997	1998	1999	2000	2001
Wirtschaftswegebau	15,8	17,8	16,3	22,1	3,0

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Der weitere Ausbau des landwirtschaftlichen Wegenetzes ist aufgrund des hohen Ausbaugrades nicht mehr förderungswürdig. Nur mit der Förderung der Einzelmaßnahmen für die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes und die Erosionsschutzmaßnahmen lässt sich die Fortführung bedingt ökologisch begründen. Diese könnten jedoch ebenso gut als Fördergegenstände der Flurbereinigung (s. Kap. 4.4.2.2) verwirklicht werden, wodurch diese Maßnahme jedenfalls in einem überschaubaren Zeitrahmen entbehrlich wäre bzw. auf den notwendigen Erhaltungsaufwand oder ggf. Rückbaumaßnahmen reduziert werden sollte.

Empfehlung

Eine drastische Absenkung der Finanzmittel, wie sie in der Haushaltsplanung des Bundes für das Jahr 2001 bereits erfolgt ist, deckt sich mit den Empfehlungen im Rahmen dieser Studie.

4.4.2.4 Dorferneuerung und Maßnahmen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz

Die Dorferneuerung ist darauf ausgerichtet, einen Beitrag zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zu leisten. Die Entwicklung vielfältig geprägter ländlicher Räume mit attraktiven Dörfern als eigenständige Wohn-, Arbeits-, Sozial- und Kulturräume soll unterstützt werden. Die ebenfalls aus diesem Titel finanzierbare Umnutzung landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz (z.B. für Gastronomie, Übernachtungsmöglichkeiten etc.) kann zur Einkommensdiversifizierung landwirtschaftlicher Betriebe und zur Schaffung neuer Arbeitsplätze im agrarnahen Bereich beitragen. Die im Rahmen dieser Maßnahme eingesetzten Fördermittel lösen Investitionen in 5- bis 6-facher Höhe aus.[103]

Zuwendungsfähig im Rahmen der Dorferneuerung sind die Aufwendungen für:

- Dorferneuerungsplanung
- Betreuung der Zuwendungsempfänger
- Maßnahmen zur Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse
- Maßnahmen zur Abwehr von Hochwassergefahren für den Ortsbereich und zur Sanierung innerörtlicher Gewässer unter Berücksichtigung der gesamten wasserwirtschaftlichen Planung
- Kleine Bau- und Erschließungsmaßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung des dörflichen Charakters

[103] Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001, Bonn, S.71

- Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung, Modernisierung und Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher oder ehemals land- und forstwirtschaftlich genutzter Bausubstanz mit Ortsbild prägendem Charakter[104]
- Neu- und Umbau von land- und forstwirtschaftlichen Gemeinschaftsanlagen
- Der Erwerb von bebauten und unbebauten Grundstücken für Verkehrsmaßnahmen Gemeinschaftsanlagen u.a.

In den neuen Ländern werden zusätzlich gefördert:

- Abbruchmaßnahmen bei alten, nicht mehr nutzbaren, landwirtschaftlichen baulichen Anlagen

Für die Finanzierung können je nach Maßnahme Zuschüsse bis zu 50 % der Kosten, in den neuen Bundesländern bis zu 70 % der Kosten gewährt werden. Die Maßnahmen nach diesen Grundsätzen werden nur in Gemeinden oder Ortsteilen mit landwirtschaftlicher Siedlungsstruktur, in Weilern und landschaftsbestimmenden Gehöftgruppen und Einzelhöfen gefördert.

Tabelle 4.4.2-5: Dorferneuerung und Maßnahmen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz

Subventionstitel	**Haushaltsansatz In Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Dorferneuerung und Maßnahmen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz	142,0	137,1	120,2	124,6	n.b.

Quelle: Agrarberichte der Bundesregierung 1999, 2000, 2001

Ökologische Bewertung

Die unter diesem Titel aufgeführten Maßnahmen sind nur zum Teil den Aufwendungen der Agrarwirtschaft zuzurechnen. Zum Beispiel der Hochwasserschutz oder die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse unterstützt auch andere Sektoren infrastrukturell.

Als echte Fördermaßnahmen an den Agrarsektor sind die Finanzhilfen für die Umnutzung von land- und forstwirtschaftlichen Gebäuden zu sehen, die einen positiven Beitrag für die Einkommensdiversifizierung leisten können. Damit kann gerade in benachteiligten, aber häufig touristisch attraktiven Regionen die weitere Bewirtschaftung aufrecht erhalten und zumindest indirekt ein Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaft durch eine multifunktionelle Landbewirtschaftung erbracht werden.

Empfehlung

Die Weiterführung der an die Agrarwirtschaft gerichteten Maßnahmen wird befürwortet. Aus Gründen der Transparenz sollte eine Unterscheidung in die sektorale Stützung und in die infrastrukturelle Förderung des ländlichen Raumes erfolgen (s. a. nachfolgendes Kapitel).

[104] Die Bundesländer entscheiden bei Maßnahmen der GAK darüber, welche Fördermaßnahmen sie im Einzelnen anbieten. Die Einzelmaßnahme zur Umnutzung landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Bausubstanz gilt zwar bundesweit, hat aber vor allem in den neuen Bundesländern Bedeutung erlangt. Quelle: BMVEL, Herrn Heider, Ref. GAK, persönliches Gespräch am 26.07.02.

4.4.2.5 Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbaulicher Maßnahmen

Mit den Mitteln werden überbetriebliche wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen gefördert. Maßnahmenschwerpunkte bildeten, neben der Abwasserbeseitigung, der naturnahe Gewässerausbau und der Binnenhochwasserschutz. Förderfähige Einzelmaßnahmen sind:

- Anlage von Gewässerrandstreifen, Schutzpflanzungen und sonstige Anlagen zur Verbesserung der Produktionsbedingungen des Pflanzenbaus, sowie zur Verminderung von Stoffausträgen und von Bodenabtrag
- Naturnaher Gewässerausbau zur Verbesserung des Wasserrückhalts in der Landschaft
- Neubau und Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen
- Wildbachverbauung
- Bau von Abwasseranlagen bis zu einer Größe von 5000 Einwohnereinheiten (seit 2001)
- Neubau und Erweiterung von Anlagen und Einrichtungen zur überbetrieblichen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen
- Wassersparende Bewässerungs- und Frostschutzberegnungsanlagen im Obst- und Gemüsebau von der Wasserentnahme bis zur Übergabestelle an das jeweilige einzelbetriebliche Bewässerungsnetz
- Anlagen zur Wasserspeicherung, Grundwasseranhebung und Pumpanlagen

In der novellierten Fassung dürfen wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen nur gefördert werden, wenn bei ihrer Durchführung die Grundsätze einer nachhaltigen Wasserwirtschaft und - soweit vorhanden - der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung sowie die Erfordernisse des Umwelt- und Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden.

Tabelle 4.4.2-6: Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbaulicher Maßnahmen

Subventionstitel	**Haushaltsansatz In Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbaulicher Maßnahmen	65,5	52,6	48,9	46,7	45,0

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die innerhalb dieser Maßnahme geförderten Projekte erfordern eine differenzierte Beurteilung. Die in der Vergangenheit vielerorts durchgeführten Bach- und Flussbegradigungen sowie Eindeichungen haben sich ökologisch und volkswirtschaftlich als Fehler erwiesen, ebenso wie viele der Meliorationsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Nutzflächen. Auch der Bau von zentralen Abwasserreinigungen muss in vielen Einzelfällen als zumindest ökonomisch fragwürdig beurteilt werden. Gerade in den neuen Bundesländern sind zu große zentrale Abwasserreinigungsanlagen gebaut worden. Neben den immensen Kosten für die umfangreiche Verrohrung und überdimensionierten Kapazitäten sind es vor allem auch die hohen Folgekosten, die von den Verbrauchern gezahlt werden müssen. Neben den negativen Umwelteffekten sind hier auch erhebliche Fehlallokationen von Gemeinschaftsmitteln zu be-

klagen[105]. Ebenfalls kritisch ist der Bau von Wasserwerken (z.B. im Hessischen Ried) zu beurteilen.[106] Die Förderung der landwirtschaftlichen Bewässerung stellt regional ebenfalls einen ökologisch negativen Subventionstatbestand dar, denn die Bewässerung von Grenzertragsstandorten in der Lüneburger Heide, der Südpfalz und anderen landwirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten führt zur Absenkung des Grundwasserspiegels in den Quellgebieten.

Nutznießer des naturnahen Gewässerausbaus und des Binnenhochwasserschutzes ist die Allgemeinheit und nicht explizit die Agrarwirtschaft. Für die in diesem Sinne verwendeten Mittel liegt somit keine sektorale Vergünstigung vor.

Zusammenfassend sind die unter diesem Subventionstitel vereinigten Maßnahmen als ökologisch kontraproduktiv oder/und nicht sektorspezifisch zu bewerten. Zukünftig ist vor allem für die Abwasseraufbereitung zu fordern, dass den Siedlungsgrößen angepasste Lösungen verwirklicht werden[107]. Als weiterer zentraler Reformansatz sollte die Grundwasserentnahme und der Wasserexport aus den ländlichen Gebieten begrenzt werden.

Empfehlung

Aufgrund der wichtigen, kurativen Aufgaben zur Wiederherstellung des natürlichen Hochwasserschutzes und der noch bestehenden Aufgabe dezentraler Abwasserreinigung bleiben vorübergehend noch wichtige Subventionstatbedarfe erhalten. Insgesamt können hier aber Finanzmittel sukzessiv umgewidmet werden.

4.4.2.6 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm stellt das wichtigste Instrument der landwirtschaftlichen Investitionsförderung dar und fasst die früher eigenständigen Förderprogramme der alten Länder "Einzelbetriebliches Investitionsförderungsprogramm“ (einschließlich "Prämien für die Niederlassung von Junglandwirten" und “Investitionshilfen zur Energieeinsparung und –umstellung") und “Agrarkreditprogramme" zusammen. 1999 wurden 5.846 Vorhaben mit einem förderungsfähigen Investitionsvolumen von rd.1,15 Mrd. EUR mit rd. 189 Mio. EUR unterstützt. Förderfähig sind Investitionen zur Verbesserung

- der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung sowie der Einkommenskombination,
- der Produktions- und Arbeitsbedingungen,
- des Energieeinsatzes,
- des Tierschutzes und der Tierhygiene und
- des Umweltschutzes.

Die Ausgaben werden von der EU zu 50 % (bzw. derzeit noch zu 75 % in den neuen Bundesländern) kofinanziert. Der verbleibende nationale Anteil der Ausgaben wird im Verhältnis 60:40 von Bund und Ländern getragen.

---

[105] Persönliches Gespräch mit E. Schramm am 22.08.01; Institut für sozial-ökologische Forschung (ISOE); Frankfurt/M..

[106] Die Wasserwerke sollten offiziell die Versorgung der Landwirtschaft mit Bewässerungswasser sicherstellen. Tatsächlich werden erhebliche Mengen des aufbereiteten Wassers in Nähe der Trinkwassergewinnungsanlagen der Großstadt Darmstadt versickert, um dort die Versorgung sicherzustellen.

[107] Bei kleineren Gemeinden oder Streusiedlungen sind dezentrale Systeme in Betracht zu ziehen (z.B. Pflanzenkläranlagen, Komposttoiletten usw.).

Tabelle 4.4.2-7 Agrarinvestitionsförderungsprogramm

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
	1997	1998	1999	2000	2001
Agrarinvestitionsförderungsprogramm	224,2	192,4	192,5	213,6	231,4

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

In seiner alten Fassung war das Agrarinvestitionsförderungsprogramm weitgehend auf Produktivitätssteigerung ausgerichtet. Ein großer Teil der Subventionen floss bis 2000 in den Neubau von nicht artgerechten Tierproduktionsanlagen[108]. Durch die Neuausrichtung der GAK sind wesentliche Ziele und Inhalte des Förderprogramms den Zielsetzungen der nachhaltigen Landwirtschaft angepasst worden, von denen die wichtigsten nachfolgend aufgeführt sind.

Tabelle 4.4.2-8: Änderungen in den Zielsetzungen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms

Zielsetzung der Änderung	Inhalte der Änderung
• Stärkere Bindung an besonders artgerechte flächengebundene Tierhaltung • Verstärkte Förderung von Einkommenskombinationen • Beschleunigte Anwendung von Produktionsstandards oberhalb gesetzlicher Normen im Umwelt- und Tierschutzbereich • Verbesserung der Wettbewerbsstellung von Produktionsverfahren, die in besonderer Weise zur Realisierung von Nachhaltigkeitszielen beitragen	Förderausschluss bestimmter Haltungsformen: • Käfighaltung • Anbindehaltung • Haltung auf Vollspalten und vollperforierten Böden[109] Flächenbindung der Tierhaltung • 2 GVE je ha selbstbewirtschafteter LN (bei Überschreitung Nachweis ausgeglichener Nährstoffbilanzen erforderlich) Gewährung eines besonderen Zuschusses für Investitionen in den Bereichen: • Ökolandbau • Besonders artgerechte Tierhaltung • Diversifizierung des Einkommens • Umweltschutz

Quelle: BMVEL, 2001

In Folge der Neukonzeption kann von einer deutlich ökologisch produktiven Ausrichtung ausgegangen werden. Vor allem in der bisherigen Schwerpunktaufgabe Ausbau und Modernisierung von Viehhaltungsanlagen wurde mit der Festlegung der Viehbesatzgrenze auf 2 Großvieheinheiten je Hektar (GVE/ha LF) (und durch den Ausschluss nichtartgerechter Haltungsformen) ein konkreter Maßstab gesetzt. Als ökologisch produktiv ist auch die Privilegierung des ökologischen Landbaus im Rahmen des AFP zu werten, dessen Viehhaltung per

[108] Die Ausgestaltung der Förderkriterien lag in der Verantwortung der Bundesländer. Die Ziele und Förderbedingungen weichen daher in den einzelnen Bundesländern voneinander ab. So hat zum Beispiel NRW seit mehreren Jahren deutlich höhere Anforderungen als früher an den Tierschutz gestellt.

[109] Ausnahmen bei Mastschweinen und Mastrindern, wenn besondere Komfortbedingungen an den Boden erfüllt sind und bei Mastschweinen der Perforationsanteil der Liegefläche unter 10 % bleibt.

se als umwelt- und artgerechter gilt[110]. Zudem sind die landwirtschaftlichen Betriebe verpflichtet, ihr umweltkonformes Verhalten nachzuweisen, denn Investitionen im Bereich der Tierhaltung werden nur gefördert, wenn im Zieljahr die Einhaltung der Vorgaben der Düngeverordnung, die zum 1. Januar 2005 gelten[111], nachgewiesen wird.

Als Reformansatz für die Förderung von Maßnahmen zur Energieeinsparung und Energieumstellung sollten zusätzlich zu den bestehenden Bedingungen folgende Ergänzungen vorgenommen werden:

- Verankerung der "Besten verfügbaren Technik" (BAT) (z. B. vorrangige Förderung von Kofermentationsanlagen vor Monovergärungsanlagen wegen des höheren Wirkungsgrades)
- Förderung regionaler Energienetze im ländlichen Raum

Insgesamt und im Vergleich zu anderen Agrarsubventionen ist die Investitionsförderung als selektiv wirkendes Instrument zur Förderung betrieblicher Innovationen anderen unspezifisch wirkenden (z.B. der Ausgleichszulage in Berggebieten) vorzuziehen.

Empfehlung

Es lässt sich auch für dieses Programm nicht vorhersagen, in welchem Maße die einzelnen Programmvarianten zukünftig in Anspruch genommen werden. Trotzdem sollte die Investitionsförderung vorrangig mit freiwerdenden Finanzmitteln aufgestockt werden, da sie die Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe in Richtung Multifunktionalität (v.a. Umwelt- und Tierschutz) gezielt fördern kann.

4.4.2.7 Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur

Die Maßnahmen sollen zur Verbesserung der Marktstruktur beitragen und somit die Ertragslage der Landwirtschaft verbessern. Angestrebt wird die Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen und die stärkere Beteiligung der Landwirtschaft entlang der Wertschöpfungskette. Gefördert werden daneben auch ganz allgemein Einzelunternehmen, die durch langfristige Lieferverträge mit Erzeugern die Absatzbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse positiv beeinflussen.

Insgesamt können Einzelmaßnahmen im Sinne des Subventionsziels für folgende Bereiche gefördert werden:

- Blumen und Zierpflanzen
- Saatgut
- Öl- u. Faserleinen
- Heil- und Gewürzpflanzen
- Obst und Gemüse

[110] "Investitionen sind auch bei einer Erhöhung der Produktionskapazität förderbar, wenn es sich um Investitionsvorhaben des ökologischen Landbaus nach VO (EWG) Nr. 2092/91 und des dazugehörigen EG-Folgerechts VO (EG) 1804/99 oder der Einrichtung von Boden- oder Freilandhaltung von Legehennen handelt." In: Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001-2004, Drucksache 14/5900 vom 08.05.2001, Berlin

[111] Deutscher Bundestag (2001): a.a.o.

- Be- und Verarbeitung von Kartoffeln
- Getreide, Öl- und Hülsenfrüchte
- Wein und Alkohol
- Nachwachsende Rohstoffe
- Molkereistruktur
- Schlachthofstruktur
- Geflügelschlachterei
- Tierkörperbeseitigungsanlagen
- Sonstige Maßnahmen im Rahmen von VO 1257/99
- Abwicklung von Maßnahmen gem. VO 355/77 bzw. 951/97
- Verarbeitung und Vermarktung ökologischer oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte

Durch die Neuausrichtung der GAK wurde die 1990 eingeführte Förderung der Vermarktung nach besonderen Regeln erzeugter landwirtschaftlicher Erzeugnisse neu gefasst und in die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologisch oder regional erzeugter landwirtschaftlicher Produkte aufgeteilt. Beide Maßnahmen unterstützen die Bildung von Erzeugerzusammenschlüssen mit Startbeihilfen für Aufwendungen zur Gründung und Organisation oder Erweiterung. Auch Einzelunternehmen des Handels oder der Be- und Verarbeitung können aus diesem Titel gefördert werden, sofern sie sich auf ökologisch oder regional erzeugte landwirtschaftliche Produkte beziehen. Insgesamt sind die Zuschüsse für die Verarbeitung und Vermarktung ökologischer Produkte doppelt so hoch wie die Finanzmittel für die Regionalerzeugung und -vermarktung.

Zusätzlich wurde die Förderung des Aufbaus von Umwelt- und Qualitätsmanagement-Systemen[112] einschließlich notwendiger Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für alle an der Produktionskette beteiligten Unternehmen mit einem Fördersatz bis zu 50 % der entstehenden Kosten eingeführt.

Darüber hinaus wurden das Gesamtbudget und die einzelnen Zuschüsse deutlich angehoben[113] bzw. die Fördervoraussetzung abgesenkt[114].

Tabelle 4.4.2-9: Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur	12,5	21,6	19,7	19,5	37,7

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

[112] HACCP, ISO 14001, ISO 9000, EMAS, Agra-Öko-Audit, USL, Repro u.a. S. 68

[113] z.B. durch die Anhebung der Beihilfehöchstgrenze für die Förderung der Erarbeitung von Vermarktungskonzeptionen und den Aufbau von Qualitätssicherungssystemen auf die EU-rechtliche Höchstgrenze von 100.000 EUR.

[114] z.B. ist für die Erweiterung durch neue Mitglieder, die Aufnahme neuer Produkte oder die Vereinigung mit anderen Erzeugergenossenschaften die Umsatzsteigerung von 50 auf 30 % verringert worden.

Ökologische Bewertung

Die Gewährung von Investitionsbeihilfen für Erzeugergemeinschaften ist im Sinne einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung als ökologisch produktiv zu klassifizieren, da sie die Einkommensdiversifizierung insbesondere von kleineren Betrieben der Landwirtschaft und der handwerklichen Verarbeitung entlang der Wertschöpfungskette fördert und damit positiv auf die Wertschöpfung und Einkommenssituation der in der Land- und Forstwirtschaft tätigen Personen wirkt. Die Förderung sollte auf klein- und mittelständische, regional orientierte Zusammenschlüsse bzw. den Erhalt oder Aufbau dezentraler Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen (Schlachthäuser, Hofkäsereien usw.) beschränkt werden. Der regionale Charakter und die ökologischen Vorteile sollten nicht durch lange Transportwege verloren gehen.

Ambivalent ist die Förderung für die Einführung von Umweltmanagementsystemen zu sehen. Einerseits haben sich Umwelt- und Qualitätsmanagementsysteme auch in anderen Wirtschaftssektoren seit langem etabliert und sind auch vor dem Hintergrund steigender Umweltanforderungen ein geeignetes Steuerungsinstrument. Andererseits ist der formale Aufwand für den „klassischen Familienbetrieb“ für die Umsetzung der ISO 9001, ISO 14001 und des „konventionellen“ EG-Öko-Audit nach EMAS II deutlich zu hoch. Andere System wie Umweltsicherungssystem Landwirtschaft (USL)[115], Agra-Öko-Audit[116] oder REPRO[117] sind noch in der Erprobungsphase. Wichtig ist für die zu implementierenden Systeme, dass diese einfach zu handhaben und vielseitig aussagekräftig sind, d.h. dass sie sowohl für administrative Nachweise auf entsprechend einfach verifizierbaren Kennzahlen basieren, andererseits auch auf betrieblicher Ebene hinreichend differenziert sind, um betriebliche Stoffkreisläufe kontrollier- und steuerbar zu machen.

Insgesamt gehört diese Subvention aufgrund ihres innovationsfördernden Charakters (gestärkt werden vor allem die Eigeninitiative und die Produktdiversifizierung im landwirtschaftlichen Kontext) und unter Einbeziehung der empfohlenen Eingrenzung des Nutznießerkreises zusammen mit den Agrarumweltmaßnahmen und dem Investitionsförderungsprogramm zu den prioritär förderwürdigen Maßnahmen für die einzelbetriebliche Ebene.

Empfehlung

Die Bundesregierung hat die Budgets für diese Maßnahme deutlich erhöht. Vor allem die Vermarktung von Produkten aus regionalem und/oder aus ökologischem Anbau war und ist bis jetzt der "Flaschenhals", der eine weitere Produktionsausdehnung behindert. Nur durch staatliche Förderung erlangen Ökolandbau und Regionalvermarktung ein Verbreitungsniveau, oberhalb dessen sie Skaleneffekte nutzen und sich aus eigener Kraft erfolgreich weiter

---

[115] Das Umweltsicherungssystem Landwirtschaft ist ein Managementsystem speziell für landwirtschaftliche Betriebe, dass von den Landesforschungsanstalten für Landwirtschaft angeboten wird. www.vdlufa.de

[116] Das Agra-Öko-Audit ist ebenfalls ein Umweltmanagementsystem und wird zur Zeit von Agra-Öko-Consult Berlin im Auftrag des BMU entwickelt und soll die Funktion des Beratungssystems/farm-audits im Rahmen der Anwendung von Cross Compliance erfüllen. Zusätzlich sollen alle Berichts- und Umweltdokumentationspflichten, denen ein landwirtschaftlicher Betrieb nachkommen muss, im Rahmen dieses Programms abrufbar sein. Veröffentlichung voraussichtlich Ende Mai 2003. Informationen unter www.aoec.de.

[117] REPRO wurde als Umweltmanagementsystem an der Universität Halle entwickelt und geht ursprünglich auf den Terminus Reproduktion der Bodenfurchtbarkeit zurück.

entwickeln können[118]. Ob die zur Verfügung stehenden Mittel ausreichen, einen deutlichen "Schub" in Richtung Akzeptanz und Honorierung durch den Konsumenten zu initiieren, hängt in starkem Maße von den weiteren, flankierenden Marketingaktivitäten ab (Einführung eines neuen Qualitätssiegels für die multifunktionale Landwirtschaft[119]; PR-Aktivitäten für dieses Qualitätssiegel und das bereits eingeführte Ökosiegel). Ohne entsprechend angelegte und öffentlichkeitswirksame PR-Aktivitäten können die eingesetzten Steuermittel nur suboptimal genutzt werden.

Kritisch zu hinterfragen ist allerdings, ob die Aufteilung der verfügbaren Finanzmittel zwischen der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung einerseits ökologischer bzw. andererseits regionaler Produkte angesichts des realen Anteils von ökologischen bzw. konventionell wirtschaftenden Betrieben gut gewählt ist. Vor allem die große Zahl von kleinen, konventionellen Betrieben sollte auf dem Weg zu einer umweltverträglichen, qualitätsorientierten Bewirtschaftungsform und der regionalen Vermarktung von Qualitätsprodukten deutlich stärker und flexibler gefördert werden. Damit könnte das Überleben der Betriebe insbesondere in benachteiligten Regionen durch entsprechende Unterstützung und Einkommensdiversifizierung gesichert werden.

4.4.2.8 Zuweisungen zur Gewährung einer Ausgleichszulage in Berggebieten und bestimmten anderen benachteiligten Gebieten

Die Ausgleichszulage wird landwirtschaftlichen Betrieben zur Kompensation von natürlichen Standortnachteilen gewährt auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 950/97 des Rates vom 20. Mai 1997 zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur.

In den benachteiligten Gebieten soll durch eine Verbesserung der landwirtschaftlichen Einkommen die landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit stabilisiert und somit die Pflege der Kulturlandschaft aufrechterhalten werden. Die benachteiligten Gebiete umfassen in Deutschland rd. 9,4 Mio. ha bzw. rd. 51 % der Landfläche. Über die Hälfte der Haupterwerbsbetriebe befinden sich in diesen ökologisch meist wertvollen Regionen, deren Betriebseinkommen wesentlich von dieser Ausgleichszulage abhängt (durchschnittlich 11 % des Gewinns bzw. 4.217 DM/Betrieb (2.156 EUR/Betrieb)). Es handelt sich in der Regel um Grünlandstandorte mit hohem Milchviehbesatz. Einige Bundesländer gewähren die Ausgleichszulage nur noch eingeschränkt oder haben sie gänzlich abgeschafft, so dass sich die Anzahl der geförderten Betriebe seit 1993 deutlich von 240.000 auf 160.000 im Jahre 1999 verringert hat.

Entsprechend der EAGFL-Verordnung wurde im Rahmenplan der GAK (2000-2003) u. a. eine Konzentration der Ausgleichszulage auf besonders benachteiligte Gebiete sowie auf die Grünlandnutzung beschlossen und eine Bewilligung von der Einhaltung der Viehbesatzdichte von max. 2 GVE/ha abhängig gemacht[120]. Aus diesem Grunde wird sich die Zahl der begünstigten Betriebe und das Subventionsvolumen voraussichtlich weiter verringern.

---

[118] Vgl. Isermeyer et al. (2001): Bundesprogramm Ökolandbau. Entwurf der vom BMVEL beauftragten Projektgruppe, Braunschweig. Unter: www.bundesprogrammoekolandbau.de.

[119] In Abgrenzung zur Weltmarktlandwirtschaft

[120] Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001, Bonn.

Tabelle 4.4.2-10: Zuweisungen zur Gewährung einer Ausgleichszulage in Berggebieten und bestimmten anderen benachteiligten Gebieten

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
	1997	1998	1999	2000	2001
Zuweisungen zur Gewährung einer Ausgleichszulage in Berggebieten und bestimmten anderen benachteiligten Gebieten	235,4	210,9	204,1	125,3	132,6

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Der Ausgleichszulage kann eine tendenziell ökologisch produktive Wirkung bescheinigt werden. Sie bildete in den letzten Jahrzehnten einen wichtigen Beitrag zur Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und damit zur Erhaltung der ländlichen Bevölkerungsdichte in den von natürlichen Standortvoraussetzungen benachteiligten, aber ökologisch besonders wertvollen Gebieten.

Bisher ist ihre ökologische Ausrichtung auf dem Niveau der weltmarktorientierten Landwirtschaft angesiedelt, da der Zuwendungsempfänger lediglich die gute fachliche Praxis im üblichen Sinne einzuhalten hat[121]. Mit den aktuellen Ergänzungen (z.B. max. 2 GVE/ha als Bewilligungsgrundlage) wurde die ökologisch positive Wirkung der Ausgleichszulage verbessert. Im Vergleich zu den Möglichkeiten anderer Finanzhilfen beinhaltet die Ausgleichszulage keine „aktivierende" Komponente, die die Betriebe in Richtung Ökologisierung der Produktionsprozesse unterstützt, und gehört damit zu den unspezifisch wirkenden Maßnahmen. Neben der bereits erfolgten deutlichen Eingrenzung des Nutznießerkreises sollten auch hier die über die gfP hinausgehende Produktion von Umwelt- und Naturschutzgütern als Bewilligungsgrundlage implementiert werden.

Empfehlung

Wie in der EAGFL-Verordnung und auch in der Haushaltsplanung vorgezeichnet, wird es in Zukunft eine Eingrenzung der Fördergebiete und eine deutliche Verschärfung der Bewilligungsgrundsätze geben. Damit werden tendenziell weitere Finanzmittel freigesetzt.

4.4.2.9 Zuweisungen zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft

Die Bedeutung der so genannten Agrarumweltmaßnahmen wurde bereits detailliert dargestellt (s. a. Kap. 2.3.4 ff). Sie werden in Fortführung der Verordnung 2078/92 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren und den Zielsetzungen der VO (EG) Nr. 1257/99 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt. Folgende Maßnahmen werden mit finanzieller Beteiligung des Bundes gefördert:

- Förderung extensiver Bewirtschaftung im Ackerbau durch Anlage von Blühflächen oder -streifen
- Förderung extensiver Produktionsverfahren bei Dauerkulturen

[121] Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 2001-2004, Drucksache 14/5900 vom 08.05.2001, Berlin.

- Förderung extensiver Grünlandnutzung
- Förderung ökologischer Anbauverfahren
- Förderung mehrjähriger Stilllegungen

Die Bewirtschaftungsverträge werden in der Regel für die Dauer von fünf Jahren eingegangen, die Verpflichtung zur mehrjährigen Stilllegung wird in der Regel für 10 Jahre vereinbart.

Tabelle 4.4.2-11: Zuweisung zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft

Subventionstitel	**Haushaltsansatz In Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Zuweisung zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft	39,7	28,0	24,1	21,1	30,8

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Agrarumweltmaßnahmen sind die wichtigsten Instrumente zur Honorierung von Umwelt- und Naturschutzleistungen in der Landwirtschaft, denn:

- Sie wirken direkt auf die Umweltmedien und die Landschaftsgestaltung.
- Sie verwirklichen integrierte Umweltschutzmaßnahmen (s. a. Kap. 3.4 Grundstudie).

Eine Einschätzung der ökologischen Wirkung der bundesweit angebotenen Programmvarianten[122] ist nur auf einem sehr allgemeinen Niveau möglich, da die Wechselwirkungen der Programmauflagen mit den standortspezifischen Voraussetzungen im einzelnen und auch in der Summe nur mit sehr hohem Aufwand abschätzbar sind. Detaillierte Daten über die Beteiligung an den einzelnen Programmen sind ebenfalls derzeit nicht verfügbar. Vorliegende Evaluierungsergebnisse zur Wirkung der Agrarumweltprogramme beziehen sich i.d.R. in ihrer Bewertung auf die Gesamtheit der von den einzelnen Bundesländern angebotenen Programme und nicht auf die bundesweite Wirkung der hier relevanten Programmvarianten und auch nicht auf die Wirkungen auf der Mikroebene.[123] Zudem beziehen sie sich auf den vorangegangenen Förderzeitraum. Im Rahmen dieser Studie sind allerdings einige generelle Aussagen dieser Untersuchungen von Interesse: Die Wirkungen der Agrarumweltmaßnahmen für Umwelt- und Naturschutz wurden bundesweit insgesamt als eingeschränkt bewertet.[124] Einerseits wurde bemängelt, dass die auf den ökologisch problematischeren Ackerbau zielenden Programme mit 4 % an der Gesamtackerfläche deutlich unterrepräsentiert waren (s. a. Kap. 2.3.5), und andererseits standen in einigen Bundesländern hohe Mittelabflüsse

[122] Die sog. horizontalen Maßnahmen bzw. Programme stellen nur einen kleinen Teil der jeweils in den Bundesländern angebotenen Programme dar. Sie sind in der Regel auf den abiotischen Ressourcenschutz ausgerichtet.

[123] Z.B. Wilhelm; J. (1999): Ökologische und ökonomische Bewertung von Agrarumweltprogrammen, Peter Lang Verlag, Frankfurt/Main; Katalyse Institut für angewandte Umweltforschung (1996): Sozialwissenschaftliche Untersuchung zu der Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen aus der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992, Köln.

[124] Katalyse Institut für angewandte Umweltforschung (1996): Sozialwissenschaftliche Untersuchung zu der Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen aus der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992, Köln.

bei vergleichsweise geringem Umwelt- und Naturschutznutzen in der Kritik[125]. Dies war weniger ein Problem der Kontrolle der Maßnahmen, als vielmehr ihrer Zielstringenz. Für die neue Förderperiode zeichnet sich ab, dass sich an den bisherigen Beteiligungsschwerpunkten, den ertragsschwachen Grünlandstandorten, im Vergleich zur vergangenen Förderperiode keine Verschiebungen ergeben und auch die insgesamt eingebrachte Fläche eher rückläufig ist.[126] Da die Teilnahme der Landwirte in der Regel ökonomisch motiviert ist[127], ist eine geringe Programmteilnahme ein Indiz für unzureichende Prämienhöhe und/oder zu hohe Anforderungen für diesen Produktionszweig.

Im Rahmen dieser Studie lassen sich zu den ökologischen Wirkungen der fünf bundesweit angebotenen Programme folgende Aussagen treffen:

Umwelt- und Naturschutzwirkung von Ackerrandstreifenprogrammen

Ziel der Ackerrandstreifenprogramme ist zum einen die Erhaltung und der Schutz seltener und gefährdeter Ackerwildkräuter und zum anderen die Leistung eines Beitrags zur Biotopvernetzung.

Der positive Einfluss eines Verzichts auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in Ackerrandstreifen auf die Artenvielfalt ist vielfach belegt. Raskin et. al. (1995) weisen z.B. eine deutlich erhöhte Arten- und Individuenzahl der faunistischen und floristischen Lebewesen in Ackerrandstreifen nach. Durch die Förderung der Artenvielfalt erhöht sich die Stabilität von Agrarökosystemen. Als Bestandteile des Biotopverbundsystems stellen Ackerrandstreifen eine Verbindung zwischen Ackerflächen und naturnahen Biotopen dar und lösen Populationsverinselungen auf. Allerdings ist die Wirkung der Ackerrandstreifen begrenzt und kann alleine das ökologische Potenzial klein strukturierter Landschaften nicht erreichen, die aus einer Kombination von Brachen und extensivierten Flächen sowie aus Ackerrandstreifen und Saumbiotopen bestehen müssen.[128] Erst über die Ergänzung durch Landschaftsbestandteile wie z.B. Hecken und Feldgehölze sowie ungestörte Feldraine kann sich die volle ökologische Wirksamkeit von Ackerrandstreifen entwickeln. Zur Erhaltung der vielfältigen Ackerlebensgemeinschaften ist es deshalb erstrebenswert, Ackerrandstreifenprogramme bundesweit auszudehnen und somit in allen Naturräumen anzubieten und umzusetzen. Für diese im landwirtschaftlichen Sinne "unproduktiven" Flächen[129] sollte deshalb ein eigenes bundesweites Förderprogramm angeboten werden.[130] Bislang ist die Verbreitung und Wirkung der Ackerrandstreifen noch zu gering, als dass tatsächliche Veränderungen in der Faunen- und Florenzusammensetzung großflächig belegt werden können.[131]

---

[125] Europäischer Rechnungshof (2000): Greening of the GAP, Sonderbericht Nr. 14/2000, Brüssel.
[126] Persönliches Gespräch mit Dr. Braune, Referat 314, BMVEL am 16. Aug. 2001.
[127] Katalyse Institut für angewandte Umweltforschung (1996): Sozialwissenschaftliche Untersuchung zu der Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen aus der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992, Köln
[128] Raskin R., Glück E., Pflug, W. (1992): Floren und Faunenentwicklung auf herbizidfrei gehaltenen Agrarflächen. Auswirkungen des Ackerrandstreifenprogramms. Natur und Landschaft, 67 Jg. (1992), H.1.
[129] Vorgeschlagen werden 5-10 % der bewirtschafteten Flächen für diese Zwecke umzuwidmen s. a. Kanzleramtspapier
[130] Deren Prämienhöhe sich an dem zu erzielenden vollen Deckungsbeitrag orientieren müsste.
[131] Wilhelm; J. (1999): Ökologische und ökonomische Bewertung von Agrarumweltmaßnahmen, Delphi-Studie, Verlag Peter Lang, Frankfurt, S. 64

Umwelt- und Naturschutzwirkung der Förderung extensiver Produktionsverfahren bei Dauerkulturen

Die Umwelt- und Naturschutzwirkung von extensiven Produktionsverfahren in Dauerkulturen ist nur wenig dokumentiert. Für eine Variante dieser Maßnahmen, die Förderung von Streuobstwiesen, liegen allerdings einige positive Ergebnisse vor. Obstwiesen mit Hochstammobst oder Streuobst zwischen klein parzellierten Äckern ergeben Pflanzenformationen mit hohem ästhetischen und landeskulturellen Wert. Darüber hinaus haben sie einen hohen Naturschutzwert, da sie wichtige Habitatfunktionen[132] ausüben. Sie bieten Lebensräume für seltene, zum Teil gefährdete Vogel- und auch Fledermausarten und leisten einen wichtigen Beitrag zur Erhaltung der Agrobiodiversität. Positive Effekte auf abiotische Ressourcen gehen auch von neu angelegten Streuobstwiesen in Wasserschutzgebieten aus.[133]

Umwelt- und Naturschutzwirkung einer Förderung der extensiven Grünlandnutzung

Die Beurteilung dieser Programmvariante ist bezogen auf die verschiedenen Umwelt- und Naturschutzziele unterschiedlich. Eine mäßige Extensivierung, wie z.B. eine Verringerung der Düngung oder die Begrenzung des Tierbestandes auf z.B. 1,7 GV/ha, ist zwar geeignet den N-Überschuss signifikant zu verringern, eine Erhöhung der Artenvielfalt (insbesondere bei reiner Schnittnutzung) ist auf den Flächen i.d.R. aber nicht nachweisbar.[134]

Zielsetzungen des biotischen und ästhetischen Umweltschutzes können in Abhängigkeit vom Standort zum Teil nur mit sehr erheblichen Bewirtschaftungsauflagen erreicht werden. Die Entwicklung z.B. von artenreichen Lebensgemeinschaften auf Mangelstandorten kann in der Regel mit sehr niedrigen Besatzdichten von z.B. 0,4 GV/ha nachgewiesen werden. Mit dieser geringen Beweidungsintensität wird die Landschaft offen gehalten und ein Beitrag zur Wiederansiedlung von Rote-Liste-Arten geleistet. Die – wenn überhaupt – geringen Erträge und die hohe Arbeitsintensität bei solchen Landschaftspflegemaßnahmen erfordern standortspezifisch zum Teil sehr hohe Fördersätze, damit die Maßnahmen betriebswirtschaftlich tragbar werden.

Umwelt- und Naturschutzwirkung der Förderung ökologischer Anbauverfahren

Die positiven Umweltwirkungen dieser Landbauform für die meisten Umweltschutzziele sind inzwischen vielfach belegt. Der ökologische Landbau führt im Vergleich zur konventionellen Produktionsweise zu einer geringeren Wasserbelastung und zu geringeren Immissionen von umweltgefährdenden Stoffen in die Atmosphäre.[135] Eine vergleichende Energiebilanzierung für konventionell und ökologisch wirtschaftende Betriebe weist insgesamt eine deutlich günstigere Bilanz für die Öko-Betriebe auf. In Folge der positiven Auswirkungen des ökologischen Landbaus auf die abiotische Umwelt kann dieser als ressourcenschonendes Bewirtschaftungssystem bezeichnet werden.[136]

---

[132] Kaule, G. (1986): Arten- und Biotopschutz. UTB für Wissenschaft. Große Reihe. Ulmer Verlag Stuttgart

[133] Hotz, A.(1995): Streuobstanbau- extensive Landschaftspflege, Veitshöchheimer Berichte aus der Landespflege, Heft 15, S.91-97.

[134] Siehe auch Wilhelm (1999) a.a.o

[135] Hess, J. (1997) Systemimmanenter Zwang zu möglichst geschlossenen Nährstoffkreisläufen. Ökologie und Landbau, 25 Jg.; H.3

[136] Köpke und Haas (1994), Bei der Beurteilung verschiedener Wirtschaftsweisen anhand von Energiebilanzen ist allerdings zu berücksichtigen, dass es noch kein standardisiertes Bewertungsverfahren gibt, so dass die bisher vorliegenden Ergebnisse nur bedingt miteinander vergleichbar sind. (s.a. Moerschner et.al., 1997)

Bei den Wirkungen auf den Naturschutz ist die Bilanz allerdings nur eingeschränkt positiv. Studien zu den Auswirkungen des ökologischen Landbaus auf die Flora und Fauna belegen zwar dessen positiven Beitrag für den Schutz und Erhalt von Arten, da durch den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel, weite Fruchtfolgen und vermehrte Zufuhr von organischer Substanz günstigere Lebensbedingungen geschaffen werden. Sie zeigen aber auch Grenzen auf, d. h. die biologische Vielfalt und der ästhetische Umweltschutz können alleine mit ökologischen Anbauverfahren nicht ausreichend sichergestellt werden (s. Kap. 4.1.2). Ausgleichsflächen und die Anlage von Strukturelementen, an die der Schutz gerade der faunistischen Vielfalt gebunden ist, sind keine integralen bzw. gesetzlich vorgeschriebenen Bestandteile der Anbaurichtlinien des ökologischen Landbaus. Gerade in den letzten Jahren haben sich auch in den Reihen der ökologisch wirtschaftenden Betriebe intensive Flächenbewirtschaftungsstrukturen ausgebildet, deren Beitrag für den ästhetischen und biotischen Umweltschutz als gering eingestuft werden kann. Die Prämie wird infolge dessen also weitgehend für die Erreichung von abiotischen Zielsetzungen gezahlt.

Umwelt- und Naturschutzwirkung der Förderung von mehrjährigen Stilllegungsflächen

Die Flächenstilllegung hat dazu geführt, dass die Vielfalt der Flächen in der Agrarlandschaft größer geworden ist. Positiv wird eine langfristige oder dauerhafte Flächenstilllegung vor allem dann angesehen, wenn sie gezielt auf umweltsensible Standorte konzentriert wird[137]**.** Wie bereits bei den Ackerrandstreifen dargestellt, wird die volle ökologische Wirkung aber auch hier nur in Kombination mit anderen Maßnahmen und mit einer Biotopvernetzung erreicht. Bezüglich der Programmauflagen besteht bei verschiedenen Autoren Uneinigkeit hinsichtlich der Frage, ob eine Selbstbegrünung oder die Ansaat aus ökologischen Gründen vorzuziehen ist. Die positive Wirkung von selbst begrünten Stilllegungsflächen wird vor allem für den Naturschutz nachgewiesen. Deutlich mehr seltene Ackerwildkräuter und mit ihnen vergesellschaftete Insektenarten siedeln sich auf diesen Flächen an. Auch bodenbrütige Vögel konnten verstärkt beobachtet werden.[138] Allerdings führen Brachen, vor allem auf sandigen Böden, zu starken Nährstoffauswaschungen und sind erosionsanfällig - mit den bekannten negativen Folgen für das Oberflächen- und Grundwasser. Vor diesem Hintergrund bietet die Ansaat deutliche Vorteile.

Bei der ökologischen Bewertung der einzelnen Programmvarianten hat sich gezeigt, dass die höchste Zielerreichung von abiotischen, biotischen und ästhetischen Qualitätszielen nur durch eine Kombination der Programme erreicht werden kann. Vor allem der Biotopvernetzung durch Agrarumweltmaßnahmen sollte in der Regionalplanung größere Bedeutung zugemessen werden. Bisher fehlt auf Bundesebene vor allem ein Programm, das die Anlage von im Sinne der Primärproduktion "unproduktiven" Flächen fördert.

[137] OECD (1997):Environmental Indicators for Agriculture, Paris

[138] Tscharntke, T.; Greiler, H.-J.; Stefan-Dewenter, I.; Kruess, A.; Gathmann, A.; Zabel, J.; Dubbert, M.; Kuhn-Henne, J.; VU, M.-H. (1996): Die Flächenstilllegung in der Landwirtschaft – eine Chance für Flora und Fauna der Agrarlandschaft? NNA-Berichte 2, 59-72.

Die Weiterentwicklung der fünf Programmvarianten hängt in starkem Maße von der Entwicklung auf europäischer Ebene ab. Die Anforderungen an die Agrarumweltprogramme müssen zum Teil deutlich über die gute fachliche Praxis angehoben werden. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Direktzahlungen durch eine Flächengrundprämie (ab 2003 möglich; s. Kap. 3.1.1) ersetzt werden sollte, deren Gewährung mindestens an die Einhaltung der guten fachlichen Praxis gebunden wäre.[139]

Empfehlung

Die Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen als zentrales Instrument zur Honorierung von Umweltleistungen der Landwirtschaft soll, so die politische Planung, sowohl auf Bundes- als auch auf EU-Ebene deutlich steigen. Im Bundeshaushalt sind die Mittel im Vergleich zum Vorjahr um rund ein Drittel erhöht worden. Angesicht der Höhe der Preisausgleichszahlungen (s. Kap. 4.1) und den mit den Instrumenten Modulation und Cross Compliance verbundenen Umverteilungsmöglichkeiten (s. Kap. 3.1.1 und Kap. 5.1) sind die Potentiale zur Aufstockung der Agrarumweltprogramme jedoch bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Auf EU-Ebene wurden im vergangenen Förderzeitraum nur 4,5 % des Agraretats für die Agrarumweltmaßnahmen verwendet, und auch in der neuen EU-Haushaltsplanung hat sich das Verhältnis zu den Preisausgleichszahlungen nicht deutlich verändert (s. Kap. 3.1.1).[140] Nur durch den weiteren konsequenten Abbau der ersten Säule der Agrarpolitik und den gleichzeitigen Ausbau der zweiten Säule könnten hier ausreichende Finanzmittel für die Umweltgüterproduktion freigesetzt werden. Zudem ist es grundsätzlich ineffizient, die Zuteilung der Gemeinschaftsmittel (für die Agrarumweltmaßnahmen) auf der Grundlage der Fähigkeiten und/oder der Bereitschaft der Mitgliedsstaaten - zur Kofinanzierung und nicht etwa auf der Grundlage objektiver Bedarfseinschätzungen vorzunehmen[141]. Deutliche Unterschiede im Engagement der einzelnen Mitgliedsstaaten - aufgrund unterschiedlicher Präferenzen für den Umweltschutz - führen hier wahrscheinlich zu weiter voneinander abweichenden Produktionsstandards und damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen und Preisunterschieden. Dies wäre ökologisch kontraproduktiv.

Kritisch zu sehen ist allerdings, dass das Problem der erhöhten Pachtpreise (s. Kap. 2.3.5) weiterhin ungelöst bleibt.

Rationalisierungsmaßnahmen im Erzeugungsbereich

Diese Mittel werden ausschließlich zur Förderung der tierischen Produktion verwendet. Förderfähig sind im Bereich der Milchleistungsprüfung:

- Durchführung der Prüfung und der damit verbundenen Beratung
- Aufbereitung der Prüfungsergebnisse für züchterische und betriebswirtschaftliche Zwecke.

Förderfähig sind weiter die Kosten für die Schweinemastkontrolle:

- Kontrolle von Zuchtsauen in Ferkelerzeugerbetrieben
- Rindermastkontrollen

---

[139] Vor diesem Hintergrund wären die im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen gezahlten Prämien keine Subventionen, sondern stellen Entgelte für erbrachte Umweltleistungen dar (s. a. Kap. 4.1.1)

[140] Europäischer Rechnungshof (2000) Sonderbericht: Greening of the CAP, Nr.14/2000, Brüssel, S.12.

[141] Europäischer Rechnungshof (2000) a.a.o, S.27.

- Mastkontrollen für Mastlämmer und Jungmasthammel

Zuwendungsempfänger sind die jeweils mit der Kontrolle betrauten Verbände, Vereine und Kontrollringe.

Tabelle 4.4.2-12: Rationalisierungsmaßnahmen im Erzeugungsbereich

	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
	1997	1998	1999	2000	2001
Rationalisierungsmaßnahmen im Erzeugungsbereich	16,7	15,6	13,4	13,7	13,0

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Aus ökologischem Blickwinkel sollte bei den Leistungsprüfungen zumindest kritisch hinterfragt werden, in wie weit sie einer weiteren Rationalisierung und Spezialisierung (Überregionale Arbeitsteilung, Leistungsfutterzukauf) in der Nutztierhaltung Vorschub leisten. Darüber hinaus sind ökologische Effekte nicht zu beurteilen.

Empfehlung

Die Leistungsprüfungen stellen keine begründbar staatlich zu finanzierende Aufgabe dar. Die Kosten müssen folglich die Betriebe selbst tragen.[142] Die finanziellen Mittel sollten für andere Maßnahmen umgewidmet werden.

4.5 Bewertung der Steuervergünstigungen für die Landwirtschaft

Die Steuervergünstigungen sind bezüglich ihrer finanziellen Bedeutung für den Agrarsektor deutlich hinter den Finanzhilfen einzuordnen und machen an den gesamten Subventionen an den Agrarbereich nur ca. 8 % aus. Gleichwohl ist die ökologische bzw. nachhaltige Ausgestaltung der Steuererleichterungen für die Schaffung eines konsistenten Politikrahmens empfehlenswert.

4.5.1 Steuervergünstigungen laut Subventionsbericht

Der siebzehnte Subventionsbericht der Bundesregierung weist im Jahr 2002 für den Sektor Landwirtschaft insgesamt Steuermindereinnahmen von voraussichtlich 600 Mio. EUR bzw. 395 Mio. EUR für den Bundeshaushalt aus.

Tabelle 4.5.1-1: Steuermindereinnahmen in Mio. EUR

Jahr	**Insgesamt**	**Bundesmittel**
1997	490	175
1998	500	179
1999	383	132
2000	352	118
2001	551	338
2002	600	395

Quelle: 17. Subventionsbericht der Bundesregierung, 1999

[142] s. a. Rede des DNR-Präsidenten Helmut Röscheisen am 30.08.01 in Berlin.

4.5.1.1 Ermittlung des Gewinns in der Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen (§ 13a EStG)

Für land- und forstwirtschaftliche Betriebe, die nicht zur Gewinnermittlung durch Betriebsvermögensvergleich verpflichtet sind, wird gemäß § 13a EStG der Gewinn mit Hilfe von Durchschnittssätzen festgestellt. Dieses sog. vereinfachte Verfahren wird bei Betrieben angewendet, die den sog. Ausgangswert von 32.000 DM (16.362 EUR) nicht überschreiten und deren Tierbestände drei GVE pro Hektar und insgesamt 30 GVE nicht übersteigen[143]. Hauptziel ist die Vereinfachung (Pauschalierung) der Gewinnermittlung für kleinere Betriebe der Land- und Forstwirtschaft. Wichtigstes Nebenziel ist die Einkommensverbesserung und -sicherung dieser Betriebe, die in der Mehrzahl als Neben- oder Zuerwerbsbetriebe bewirtschaftet werden. Durch das Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 ist das Verfahren weiter vereinfacht worden, wobei jedoch die Einkommensverbesserung für Zu- und Nebenerwerbsbetriebe deutlich geringer ausfällt als bisher. Der pauschal ermittelte Gewinn unterschreitet den tatsächlichen Gewinn im Durchschnitt nur noch um etwa 10 %[144] und führt damit nur noch zu einer geringfügigen steuerlichen Entlastung der betreffenden Landwirte.

Tabelle 4.5.1-2: Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
Ermittlung des Gewinns aus Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	210	199	31	28	20
Bundesmittel	89	85	13	11	9

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Steuervergünstigung nach §13a EStG richtet sich in erster Linie an landwirtschaftliche Zu- und Nebenerwerbsbetriebe[145] und dient damit tendenziell der Unterstützung des Erhalts kleinerer und mittlerer Betriebe in benachteiligten Regionen. Vor diesem Hintergrund können der Gewinnermittlung nach Durchschnittssätzen in Anhängigkeit vom Standort und den jeweiligen betrieblichen Gegebenheiten auch positive ökologische (und soziale) Effekte unterstellt werden. Ihr Beitrag zur Erhaltung gerade extensiver oder klein strukturierter Kulturlandschaften, ihr vergleichsweise geringer Viehbesatz und ihre überdurchschnittlich hohe Beteiligung an Agrarumweltmaßnahmen[146] (s. Kap. 4.1.2) machen die Mehrheit dieser Betriebe potenziell förderungswürdig. Aus den verfügbaren Strukturdaten für die Nebenerwerbslandwirtschaft geht hervor, dass die Nebenerwerbslandwirte im Durchschnitt weniger als 1,3 GVE/ha[147] halten und damit deutlich unter der Zielmarke von 2,0 GVE/ha liegen. In der Lite-

[143] Bei einem Anteil von mehr als 75 % Schweinen und Geflügel an den Tierbeständen erhöht sich die Grenze für die ersten 15 Hektar auf vier GV/ha.

[144] Die steuerlichen Vorteile werden an Hand von Stichproben geschätzt. Bis 1999 wurden den pauschal besteuerten Landwirten noch Vorteile von 30-40 % eingeräumt.

[145] 57 % der landwirtschaftlichen Betriebe sind Nebenerwerbsbetriebe, 63 % von diesen haben ein Standardbetriebseinkommen von weniger als 5.000 DM (2.556 Euro).

[146] Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001, Bonn, S. 33.

[147] Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001, Bonn, Übersicht 7.

ratur wird diese steuerliche Vergünstigung allerdings aufgrund der zu hohen Tierbesatzobergrenzen des Pauschalierungsverfahrens als ökologisch negativ gewertet.[148]

Die Frage der Bewertung hängt also davon ab, wie hoch die Zahl der Nebenerwerbsbetriebe ist, die als kleinere Veredelungsbetriebe der Schweine- und Geflügelmast die empfohlene Viehbesatzgrenze überschreiten und Nutznießer des Pauschalierungsverfahrens sind. Dies lässt sich aus den verfügbaren Daten nicht abschätzen.

Empfehlung

Aufgrund der mit diesem Subventionstitel verbundenen verwaltungstechnischen Vereinfachung und der zumindest tendenziell als ökologisch positiv einzuschätzenden Unterstützung kleiner Betriebe wird für die Beibehaltung plädiert.

4.5.1.2 Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung

Mit dieser Vergünstigung soll die "organische" Weiterentwicklung der Agrarstruktur gefördert werden. In den weiteren Ausführungen wird allerdings die zugrunde liegende Zielsetzung dieser Subvention aufgehoben, denn die Steuerbefreiung gilt auch dann, "wenn mit der Entnahme keine organische Weiterentwicklung der Agrarstruktur verbunden ist"[149]. Wegen des Gleichheitsgrundsatzes gilt diese Vergünstigung auch für Gewerbetreibende und Freiberufler.

Tabelle 4.5.1-3: Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	5	5	5	5	5
Bundesmittel	2	2	2	2	2

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht

Ökologische Bewertung

Eine Vergünstigung, deren Zielsetzung in der weiteren Spezifizierung negiert wird, ist eindeutig fragwürdig. Tendenziell ist die Subvention als ökologisch kontraproduktiv zu werten, da sie das Bauen im Außenbereich und damit die Zersiedelung der Landschaft unterstützt. Aus diesem Grunde sollte die Steuervergünstigung für alle Begünstigten auslaufen.

Empfehlung

Die Mittel sollten umgewidmet werden.

---

[148] Triebswetter, U.; Franke, A.; Sprenger, R.-U. (1994): Ansatzpunkte für eine ökologische Steuerreform, Ifo Studien zur Umweltökonomie, München S. 44.
Nach dem Stand der Diskussion über die "gute fachliche Praxis" bildet sich ein Konsens von max. 2 GVE/ha heraus, der als nachhaltige Viehbesatzobergrenze anzusehen ist.

[149] Bundesministerium der Finanzen (2001): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999 bis 2002 (Achtzehnter Subventionsbericht), Bonn.

4.5.1.3 Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine

Zweck der Steuerbefreiung ist die Förderung der rationelleren Ausführung land- und forstwirtschaftlicher Arbeiten und der Verbesserung der Absatzmöglichkeiten mittels gemeinsamen Geschäftsbetriebs. Befreit sind neben Nutzungs- und Verwertungsgenossenschaften auch Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine. Es handelt sich bei dieser Regelung um wirtschaftliche Hilfsbetriebe der in ihnen zusammengeschlossenen Land- und Forstwirte. Ihr Geschäftsbetrieb ist grundsätzlich beschränkt auf die gemeinwirtschaftliche Benutzung land- und forstwirtschaftlicher Betriebseinrichtungen, auf Leistungen im Rahmen von Dienst- und Werkverträgen und auf die Bearbeitung oder die Verwertung der von den Mitgliedern selbst gewonnenen land- und forstwirtschaftlichen Erzeugnisse. Die Regelung findet nur Anwendung, wenn die mit dem Verein oder der Genossenschaft verbundene Tätigkeit der Land- und Forstwirtschaft zuzurechnen ist.

Tabelle 4.5.1-4: Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine nach § 5 Abs. 1 KStG

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine nach § 5 Abs. 1 KStG	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	15	15	15	15	15
Bundesmittel	8	8	8	8	8

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die steuerliche Befreiung von land- und forstwirtschaftlichen Nutzungs- und Verwertungsgenossenschaften und Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereinen ist tendenziell als ökologisch produktiv zu werten, da sie geeignet ist, die Einkommensdiversifizierung insbesondere kleinerer Betriebe entlang der Wertschöpfungskette und z.B. die Bildung von Maschinengemeinschaften zu fördern. Dies wirkt positiv auf die Einkommenssituation und die Überlebensfähigkeit v.a. kleinerer Betriebe in benachteiligten Regionen.

Der Steuerfreibetrag in Höhe von 30.000 DM (15.339 EUR) für zehn Jahre für Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie –vereine nach § 25 KStG verfolgt die gleichen Zielsetzungen und ist aus diesem Grunde – unter genannten Auflagen – ebenfalls als ökologisch produktiv zu werten.

Empfehlung

Diese Maßnahme sollte im Sinne einer Umwelt orientierten Förderung auf Zusammenschlüsse kleinerer Betriebe konzentriert werden und nicht auf Vereine bzw. Genossenschaften Anwendung finden, die mehrheitlich aus "weltmarktorientierten" Betrieben bestehen[150] oder deren Zweck einer nachhaltigen Landwirtschaft entgegenstehen. Regionalorientierten Projekten zur Verarbeitung und Vermarktung sollte zudem Vorrang eingeräumt werden.

[150] Die Förderung könnte z.B. an einen festen Arbeitskräftebesatz/LF der beteiligten Betriebe gebunden werden.

4.5.1.4 Steuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und –vereine, bestimmter Tierhaltungskooperativen und bestimmter landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften und –vereine

Die Intention dieser steuerlichen Regelung ist die Privilegierung von Land- und Forstwirten, die sich zu Tierhaltungskooperativen zusammengeschlossen haben. Hintergrund ist die Schaffung von weltmarktfähigen Produktionseinheiten angesichts weiter sinkender Tierprämien.

Tabelle 4.5.1-5: Steuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und –vereine, bestimmter Tierhaltungskooperativen und bestimmter landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften und –vereine

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
Steuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und –vereine, bestimmter Tierhaltungskooperativen und bestimmter landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften und –vereine nach § 3 GewStG	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	5	5	5	5	5
Bundesmittel	1	1	1	0	0

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Dieser Einzelsubventionstatbestand ist als ökologisch kontraproduktiv zu werten, da er insbesondere auf die Bildung von Kooperationen im Tierhaltungsbereich ausgerichtet ist. Hierbei gelten die Viehbesatzgrenzen nach § 51 Abs. 1 BewG, die deutlich zu hoch sind. Die Konzentration großer Tierbestände in bestimmten Regionen Deutschlands (z.B. Landkreis Vechta) auf immer weniger Betriebe und der gleichzeitige Abbau der Tierbestände in benachteiligten Gebieten beeinträchtigen die betrieblichen und regionalen Stoffkreisläufe und gefährden die regionaltypischen Kulturlandschaften. Die Folge sind konzentrierte, sehr hohe stoffliche Belastungen der Böden und Gewässer in traditionellen Veredelungsgebieten.

Empfehlung

Die Begrenzung des Viehbestands sollte auch für diese Regelung auf 1,4 bis max. 2 GVE/ha festgelegt werden. Der Tierschutz und die artgerechte Haltung ist in besonderer Weise zu beachten und sollte mindestens auf den Zielsetzungen/Förderrichtlinien des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (s. Kap. 4.4.2.6) basieren. Mit den empfohlenen Konkretisierungen in den Zielsetzungen könnte die Subvention ökologisch produktiv ausgestaltet und damit erhalten werden. Durch Absenkung der Tierbesatzobergrenzen dürften hier Finanzmittel freigesetzt werden.

4.5.1.5 Agrardieselgesetz

Das Agrardieselgesetz löste 2001 die bis dahin gültige Gasölbeihilfe ab. Die Gasölverbilligung wurde eingeführt, um Wettbewerbsnachteile der deutschen Landwirtschaft zu verringern, die aufgrund verminderter Besteuerungen und niedrigerer Preise für in der Landwirtschaft eingesetzten Dieselkraftstoffe in anderen EU-Mitgliedsstaaten entstanden. Diese Begründung liegt auch dem neuen Agrardieselgesetz zu Grunde.

Das Agrardieselgesetz beinhaltete eine Festschreibung der Mineralölsteuer auf 0,26 EUR pro Liter.[151] Mit dem im Agrardieselgesetz festgeschriebenen Steuersatz werden die deutsche Land- und Forstwirtschaft ab 2001 von weiteren Anhebungen der Mineralöl- und Ökosteuer ausgenommen. Die Vergütung – als Differenz zum vollen Mineralölsteuersatz – beträgt 0,15 EUR pro Liter im Jahr 2001, 0,18 EUR pro Liter im Jahr 2002, 0,21 EUR pro Liter vom Jahr 2003 an. Für die Unterglasanbaubetriebe wurde zusätzlich eine teilweise Vergütung des Mineralölsteuersatzes auf Heizstoffe (Heizöl, Erdgas, Flüssiggas) vorgesehen. Sie beträgt bei Heizöl 0,04 EUR pro Liter, bei Erdgas 1,84 EUR pro Megawattstunde und bei Flüssiggas 26,46 EUR pro Tonne. Diese Regelung gilt allerdings nur im Zeitraum vom 1.1.2001 bis 31.12 2002. Diese Maßnahme wird Mindereinnahmen von rund 30,6 Mio. EUR bei der Mineralölsteuer zur Folge haben.

Tabelle 4.5.1-6: Agrardieselgesetz

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**	
Steuerbegünstigung für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (§ 25 b MinölStG)	2001	2002
Insgesamt	235	297
Bundesmittel	235	297

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die steuerliche Vergünstigung des Agrardiesel stellt aufgrund der Verbilligung eines fossilen Energieträgers eine ökologisch kontraproduktive Subvention dar. Die landwirtschaftlichen Zugmaschinen, deren Treibstoffverbrauch hier im Wesentlichen verbilligt wird, sind in ihrer Funktion vorrangig dem produktiven Einsatz zuzuordnen. Eine Reduzierung der Mineralölsteuer ist aus diesem Blickwinkel – durch den Grundsatz zur Gleichbehandlung zur Ölverfeuerung in Kraftwerken und für thermische Zwecke – zu rechtfertigen. In der Untersuchung von Meyer[152] wird dieser Grundsatz dadurch gestützt, dass aufgrund des überwiegend nichtverkehrlichen Einsatzes des Kraftstoffes eigentlich der Basissteuersatz auf leichtes Heizöl (0,08 DM/l bzw. 0,04 EUR/l) mit einem Aufschlag für die Nutzung öffentlicher Straßen für den Agrarsektor zugrunde gelegt werden sollte. Demnach hat das Agrardieselgesetz eher die Funktion einer Straßenbenutzungssteuerrückvergütung, als einer Subvention an die Landwirtschaft. Ungeachtet dieser Diskussion ist die ökologische Lenkungsfunktion einer deutlichen Verteuerung des Agrardiesels eingeschränkt. Die Tendenz zu großen Zugmaschinen mit hohen PS/KW-Leistungen hat aufgrund höherer Flächenausstattung der Betriebe deutlich zugenommen. Bei der Motoreffizienz sind die möglichen Einsparpotenziale weitgehend ausgeschöpft, so dass von steigenden Treibstoffkosten in dieser Hinsicht keine ökologische Lenkungsfunktion zu erwarten ist.[153] Lenkungseffekte gibt es allerdings in anderer Hinsicht:

[151] Die unionsregierten Bundesländer haben allerdings am 7. Dez. 2000 im Vermittlungsausschuss ein rechtzeitiges Inkrafttreten der neuen Agrardieselregelung zum 1. Januar verhindert, sodass die Absenkung des Steuersatzes erst im April – allerdings rückwirkend zum 1.1.2001 - vom Bundeskabinett beschlossen werden konnte.

[152] Meyer, B. (2001): Ökologisch kontraproduktive Subventionen im Energiebereich, Diskussionspapier, Kiel.

[153] Der Anstieg des spezifischen Verbrauchs ist in den letzten Jahren nur durch die gestiegenen Komfortansprüche, z.B. Klimaanlage, hydraulische Regelsteuerung u.a., bedingt. Petersen, R. (2002): Persönliches Gespräch mit R. Petersen, Wuppertal Institut, Abt. Verkehr.

Im Falle steigender Treibstoffpreise ist die Dimensionierung der Gesamtschlepperleistung die einzige Möglichkeit, mit der der einzelne Landwirt reagieren kann. Die Motorengröße wird in der Regel durch den maximalen Zugkraftbedarf bei der wendenden Bodenbearbeitung (pflügen) und durch Gerätekombinationen bestimmt. Im Volllastbereich sind die großen Maschinen durch größere Arbeitsbreiten und/oder Gerätekombinationen mit mehreren Arbeitsgängen kleineren Traktoren bezüglich des Kraftstoffverbrauchs überlegen. Doch die motorgestützten landwirtschaftlichen Arbeitsvorgänge sind vielfältig und für weniger kraftaufwändige Arbeiten treten bei leistungsstarken Maschinen hohe Teillastverluste auf, wenn für diese Arbeiten keine kleineren Traktoren oder Spezialmaschinen zur Verfügung stehen[154]. Alternativen bieten sich zum einen durch eine pfluglose Bearbeitung (Minimalbodenbearbeitung)[155] oder, bei Beibehaltung der konventionellen Bodenbearbeitung, durch Maschinengemeinschaften/Maschinenringe an.

Klare ökologische Nachteile ergeben sich durch die Anwendung des Agrardieselgesetzes für den ökologischen Landbau und die Fischerei.

Im ökologischen Ackerbau sind die direkten Energiekosten aufgrund des höheren spezifischen Dieselverbrauchs (26 v. H. der variablen Kosten) relativ höher als beim konventionellen Ackerbaubetrieb, da die ökologisch wirtschaftenden Betriebe ihre Beikrautregulierung ausschließlich mechanisch bewerkstelligen.[156].

Auch die energetisch deutlich günstigere Stellnetzfischerei (die arbeitsintensiver ist) wird im Vergleich mit der Schleppnetzfischerei schlechter gestellt[157].

Die Einbeziehung des Agrardiesels in die Ökosteuer wäre demnach insgesamt ökologisch produktiv. Durch die Festlegung zumindest eines reduzierten Steuersatzes auf Agrardiesel würden Anreize zur Reduzierung des Maschineneinsatzes, zur weiteren Energieeinsparung und zum technischen Fortschritt erhöht. Die externen Kosten des Energieeinsatzes würden so auch im Agrarsektor zunehmend internalisiert.

Empfehlung

Die fiskalischen Belastungen durch das Agrardieselgesetz sind mit der dritten Stufe der Ökosteuer deutlich auf 297 Mio. EUR angestiegen. Aus den oben genannten Gründen sollte die Steuererleichterung sukzessive reduziert werden. Die freiwerdenden Mittel könnten zur weiteren Umverteilung genutzt werden. Aufgrund des finanziellen Volumens dieser Vergünstigung ist diese Modifizierung von erheblicher Bedeutung für die Ausgestaltung eines konsistenten, der Nachhaltigkeit verpflichteten Politikrahmens.

---

[154] Eine zu hohe Gerätediversifizierung ist unter ökonomischen und ökologischen (graue Energie) Gesichtspunkten ebenfalls nicht zu befürworten.

[155] Allerdings ist dies im konventionellen Landbau in der Regel mit höheren Pflanzenschutzaufwendungen verbunden, was diese Produktionsalternative wiederum ökologisch abwertet.

[156] Insgesamt betrachtet hat der ökologische Landbau einen um 8 v. H. höheren Anteil an direkten Energiekosten (vor allem für Dieselkraftstoff), jedoch einen um 12 v. H. niedrigeren indirekten Energiekostenanteil. Die höhere Energieeffizienz wird durch die unausgewogene Besteuerung der Sekundärenergie für den Agrarsektors nicht ausgeglichen, weil z.B. die aufgewendete Energie für den Futtermittelimport nicht in die Ökosteuer einbezogen ist. (s. Oberheitmann, A. (1995): Ökologisierung der Landwirtschaft durch Energieabgaben in: RWI-Mitteilungen, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Jahrgang 46, Heft 3, S. 199.

[157] Von Dorrien, C., WWF Bremen, Persönliches Gespräch am 22.08.01.

4.5.1.6 Kraftfahrzeugsteuer

Im Gegensatz zur Mineralölsteuer ist die Kfz-Steuer eine Landessteuer, die allerdings einheitlich durch ein Bundesgesetz geregelt ist und deshalb hier besprochen wird. Der Gegenstand der Steuer ist das Halten von Fahrzeugen zur Nutzung auf öffentlichen Verkehrswegen. Die Bemessungsgrundlage der Kraftfahrzeugsteuer ist bei Personenwagen und Krafträdern der Hubraum in Verbindung mit einem emissionsabhängigen Zuschlag. Besonders schadstoffarme Fahrzeuge wurden/werden durch die Kfz-Steuerreform besser gestellt. Weiter wird unterschieden zwischen Diesel- und Ottomotoren. Bei allen anderen Fahrzeugen ist das zulässige Gesamtgewicht, verbunden mit einer Schadstoff- und Geräuschemissionskomponente, maßgeblich.

Die Befreiung der landwirtschaftlichen Zugmaschinen von der Kraftfahrzeugsteuer stammt bereits aus dem Jahr 1935 und dient bis heute der Förderung der Motorisierung und Rationalisierung der Land- und Forstwirtschaft unter Berücksichtigung der geringeren Benutzung der öffentlichen Straßen durch diese Zugmaschinen (s.o.).

Ökologische Bewertung

Die Befreiung der Landwirtschaft von der Kraftfahrzeugsteuer muss - wie schon in anderen gleichgerichteten Untersuchungen[158] angemerkt - als ökologisch kontraproduktiv und zudem in ihrer Zielsetzung als überholt angesehen werden. Mit der steuerlichen Vergünstigung wird ein überdimensionierter Maschinenbesatz weiter unterstützt. Mit der Erhebung zumindest eines verminderten Steuersatzes würden effektivere Konzepte, z.B. angepasstere Betriebsausstattung und Maschinengemeinschaften/Maschinenringe, an Attraktivität gewinnen.

Tabelle 4.5.1-7: Kraftfahrzeugsteuer § 3 Abs. 7

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
Kraftfahrzeugsteuer §3 Abs. 7 Befreiung der Zugmaschinen (ausgenommen Sattelzugmaschinen), Sonderfahrzeuge, Kraftfahrzeuganhänger hinter Zugmaschinen oder Sonderfahrzeugen und der einachsigen Kraftfahrzeuganhänger	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	85	85	85	89	89
Bundesmittel	-	-	-	-	-

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Empfehlung

Die sukzessive Aufhebung dieser steuerlichen Vergünstigung - ggf. über einen betrieblichen Freibetrag hinaus - wird befürwortet. Die Rückführung der Steuervergünstigung auf Agrardiesel hätte eine höhere ökologische Lenkungswirkung, weil es sich hier um eine Verbrauchssteuer handelt.

4.5.1.7 Versicherungssteuer

Die bereits 1922 eingeführte Steuerbefreiung für Viehversicherungen hatte zum Ziel, die Viehhaltung in kleineren Betrieben zu begünstigen.

[158] Triebswetter, U.; Franke, A.; Sprenger, R.-U. (1994): Ansatzpunkte für eine ökologische Steuerreform, in: Ifo Studien zur Umweltökonomie, München, S. 89.

Tabelle 4.5.1-8:Versicherungssteuer

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
Steuerbefreiung für Viehversicherungen, bei denen die Versicherungssumme 4000 EUR nicht übersteigt (§ 4 Nr. 9 VerStG)	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	1	1	1	1	1
Bundesmittel	-	-	-	-	-

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Entlastung von kleineren, in der Regel Zu- und Nebenerwerbsbetrieben ist tendenziell ökologisch positiv zu bewerten (s. Kap. 4.5.1.1.). Bei einer Versicherungssumme von 4.000 EUR[159] kann es sich hier zudem nur um sehr kleine Betriebe handeln.

Empfehlung

Aufgrund der Geringfügigkeit der Vergünstigung und unter Berücksichtigung, dass es sich bei der Inanspruchnahme dieser Vergünstigung unter heutigen Wirtschaftsverhältnissen nur um kaum noch vorhandene Kleinstbetriebe handeln kann, wird das Auslaufen dieser Steuererleichterung empfohlen.

4.5.1.8 Branntweinsteuer

Die Befreiung von der Branntweinsteuer soll - in Analogie zu den Finanzhilfen an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein - die mit hohen Kosten arbeitenden Kleinbrenner schützen.

Tabelle 4.5.1-9: Branntweinsteuer

Subventionstitel	Haushaltsansatz in Mio. EUR				
Steuerermäßigung und steuerfreie Überausbeute für Brennereien bis 4hl Alkohol und für Stoffbesitzer (§ 131 Abs. 2 BranntwMonG)	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	8	8	8	9	9
Bundesmittel	8	8	8	9	9

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung / Empfehlung

Siehe Ausführungen zu Punkt 4.4.1.1 Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein.

4.5.2 Ökologisch kontraproduktive Steuervergünstigungen außerhalb der Subventions- und Agrarberichterstattung

4.5.2.1 Zuschläge zum Einheitswert in der Landwirtschaft

Dieser Subventionstatbestand ist nicht im Subventionsbericht der Bundesregierung aufgeführt, wurde aber in verschiedenen Untersuchungen[160] bereits thematisiert. Nach § 41 BewG

[159] Das entspricht dem Wert von ca. 2-3 Rindern (je nach Zuchtwert).

[160] Triebswetter, U.; Franke, A.; Sprenger, R.-U. (1994): Ansatzpunkte für eine ökologische Steuerreform, in: Ifo Studien zur Umweltökonomie, München, S.107.

ist ein Zuschlag zum Einheitswert von 650 DM (332 EUR) pro Vieheinheit zu machen, wenn die Tierhaltung die regionsüblichen Verhältnisse um 20 % überschreitet. Nach § 51 Abs. 1 BewG ist ein landwirtschaftlicher Betrieb grundsteuerrechtlich als gewerblich einzustufen, wenn sein Viehbestand den in § 13 Abs. 1 Nr. 1 EStG angegebenen Umfang übersteigt. Dieser beträgt

- für die ersten 10 Hektar nicht mehr als 10 GVE pro ha,
- für die nächsten 10 Hektar nicht mehr als 7 GVE pro ha,
- für die nächsten 10 Hektar nicht mehr als 3 GVE pro ha,
- und für die weiteren Flächen nicht mehr als 1,5 GVE pro ha.

Die Grenzen sind so hoch bemessen, dass sich der Einheitswert und damit auch die Grundsteuer nur selten erhöht. Seit dem 1.1.1989 wird der Zuschlag nach § 41 BewG bei Fortschreibung und Nachfeststellungen um 50 % vermindert, um die bäuerliche Landwirtschaft zu fördern. Jährlich entfallen damit ca. 13 Mio. DM (6,65 Mio. EUR) Grundsteuer[161]

Ökologische Bewertung

Dieser Einzelsubventionstatbestand ist als eindeutig ökologisch kontraproduktiv zu werten, da die Viehbesatzgrenzen ganz erheblich zu hoch sind. Die Begrenzung des Viehbestands je Betrieb sollte auch für diese Regelung auf max. 2 GV/ha festgelegt werden. Wird diese Grenze überschritten, sollte sich der Einheitswert entsprechend erhöhen.[162]

Empfehlung

Durch die deutliche Senkung der Viehbesatzgrenze würden entsprechende Aufschläge zum Einheitswert öfter zur Anwendung kommen und damit ein deutlich höheres Steueraufkommen realisiert werden. Wie hoch die Steuereinnahmen durch eine entsprechende Regelung wären, lässt sich aufgrund der fehlenden Strukturdaten nicht genau quantifizieren.

Steuerermäßigungen bei der Öko-Steuer

Für die Land- und Forstwirtschaft (und das produzierende Gewerbe) als Letztverbraucher gilt ab einem gesetzlich festgelegten Sockelbetrag ein einheitlich reduzierter Steuersatz für Strom, Erdgas und leichtes Heizöl in Höhe von 20 % des Regelsteuersatzes. Nutznießer sind insbesondere die Betriebe, die mit spürbaren Strom- und Heizölkosten belastet sind, also Gartenbaubetriebe mit Unter-Glas-Anbau und Champignonzüchter.

[161] Triebswetter, U.; Franke, A.; Sprenger, R.-U. (1994): Ansatzpunkte für eine ökologische Steuerreform, in: Ifo Studien zur Umweltökonomie, München, S.107.

[162] In diesem Zusammenhang sei auch auf die Überlegungen zur Flächennutzungssteuer verwiesen. Demnach wird diskutiert, die Besteuerung nach dem Grad der mit der Nutzung verbundenen Naturbeeinträchtigung zu differenzieren. Für landwirtschaftliche Flächen die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen oder nach den Regelen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet werden, wird eine geringere Besteuerung vorgeschlagen (s. Bizer, K.; u.a. (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, in UBA-Texte 21/00, Berlin

Ökologische Klassifizierung

Diese Pauschalermäßigung bietet nur unzureichende Anreize zur Energieeinsparung und fördert damit den Ressourcenverbrauch.

Empfehlung

Die jährlichen Steuerausfälle werden für 1999 mit 87 Mio. EUR und für 2000 mit 132,9 Mio. EUR angegeben[163]. Es wird empfohlen, diese Ausnahmeregelungen sukzessive auslaufen zu lassen. Stattdessen sollten energieeffizientere technische Lösungen gefördert werden.

4.5.2.3 Umsatzsteuervergünstigung für bestimmte Fütterungsarzneimittel

Für bestimmte Fütterungsarzneimittel für Tiere wird in § 12 Abs. 2 Umsatzsteuergesetz ein reduzierter Steuersatz erhoben. Für 1997 wurde ein hochgerechneter Gesamtaufwand von ca. 112.000 kg pharmakologisch wirksamer Futterzusatzstoffe ermittelt, der sich allerdings zu 47 % aus seit 1999 nicht mehr zugelassenen und daher nicht mehr eingesetzten Substanzen zusammensetzte.[164]

Aufgrund der Rückstandsproblematik ist Verfütterung von Arzneimitteln ökologisch bzw. gesundheitlich erheblich kontraproduktiv. Eine besondere Bedeutung kommt dabei den in der Tierproduktion verwendeten Antibiotika zu. Sie werden im Wesentlichen dafür verantwortlich gemacht, dass durch ihre diffuse Verbreitung immer häufiger Resistenzen bei pathogenen Keimen auftreten.

Empfehlung

Daten über den finanziellen Umfang dieser Vergünstigungen liegen nicht vor. Er dürfte aber durch den umfangreichen Einsatz von Fütterungsarzneimitteln[165] einen zweistelligen Millionenbetrag in EUR ausmachen.

4.6 Implizite Subventionen

Neben den expliziten Subventionen werden der Landwirtschaft auch in erheblichem Maße implizite Subventionen gewährt. Diese Vergünstigungen, die im Bundeshaushalt nicht in Erscheinung treten, lassen sich für die Landwirtschaft vor allem im Ordnungsrecht und den landwirtschaftlichen Fachgesetzen nachweisen. Sie resultieren mehrheitlich aus dem Umstand, dass für die landwirtschaftliche Nutzung der Umweltmedien regelmäßig keine Kosten anfallen, weil das öffentliche Gut "Umwelt" weitgehend nicht marktfähig ist und eine implizite

---

[163] Sprenger, R. U.; Rave, T. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze, TEXTE 30/03 des Umweltbundesamtes

[164] Der Anteil entsprechender Futtermittel lag im Erhebungszeitraum (bis 1999) zwischen 91 % (Mastrind/Schwein) und 71 % (Mastgeflügel). In der aktuellen Situation ist neben dem Verbotstatbestand für bestimmte Zusatzstoffe vor allem aufgrund von Marktbedingungen ein weiterer Rückgang zu erwarten. Aus: Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (2001) Verbandsinterne Fachzusammenstellung und Positionspapier zum Thema „Diffuse Stoffeinträge in Gewässer“.

[165] Der Umsatz an Futterzusatzstoffen lag 1995 bei 474 Mio. DM (242 Mio. Euro); (Reinecke, zit. In: Burdick, B.: Witthöft-Mühlmann, A,; Ganzert, C. (1999): Leitlinien und Wege für einen Schutz von Nutztieren in Europa. Studie im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland- Pfalz (Hrsg.) Mainz.

gesellschaftliche Übereinkunft die kostenlose Nutzung erlaubt. Die Kosten der daraus resultierenden Umweltbelastungen werden von der Allgemeinheit als so genannte externe Kosten getragen (s. Kap. 2.2). Die gesellschaftspolitisch angestrebte Umwandlung dieser externen Kosten in von dem Verursacher zu tragende interne Kosten hängt von der Existenz und Durchsetzung entsprechender Rechtsnormen ab. Dabei ist der Begriff der „guten fachlichen Praxis“ (gfP) von zentraler Bedeutung. Bei der gfP handelt es sich allerdings um einen unbestimmten Rechtsbegriff, was zahlreiche Probleme in sich birgt (siehe Exkurs). Die belastbare Konkretisierung und Normierung der gfP stellt im Rahmen dieser Untersuchung eine zentrale Fragestellung dar, denn sie markiert als Basis für umweltkonformes bzw. umweltneutrales Wirtschaften die Trennlinie zwischen einer Subvention und einem Entgelt für ökologische Leistungen.

Im Rahmen dieser Studie werden drei Gruppen von impliziten Subventionstatbeständen exemplarisch vorgestellt:

1. Kontraproduktive implizite Subventionen im Ordnungsrecht, die aufgrund ihrer Nähe zu den Umweltmedien von großer Relevanz sind. Bei den folgenden Beispielen handelt es sich vor allem um ordnungsrechtliche Ausnahmetatbestände, die vom Bund bewusst eingeräumt wurden, und/oder mangelnde Handlungsoptionen der zuständigen Behörden, ökologisch kontraproduktive Handlungsweisen zu verhindern oder zu ahnden (s. 4.6.1.1. BBodSchG).
2. Kontraproduktive implizite Subventionen in den landwirtschaftlichen Fachgesetzen, die nicht nachhaltige Produktionsverfahren legitimieren.
3. Kontraproduktive implizite Subventionen, die sich aus der Nicht-Einhaltung des EU-Umweltrechts ergeben. Im Rahmen dieser Studie werden zwei unterschiedlich Untergruppen identifiziert (siehe Grundstudie Kap. 3.2):
    - nicht fristgerechte, d.h. verspätete oder unterlassene Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht (z.B. FFH-Richtlinie);
    - unvollständige oder unrichtige Umsetzung des Gemeinschaftsrechts (z.B. Nitratrichtlinie)

Teilweise können die identifizierten impliziten Subventionen mehreren der oben genannten Gruppen zugeordnet werden.

4.6.1 Kontraproduktive implizite Subventionen im Ordnungsrecht

Der Agrarsektor genießt im Rahmen des nationalen Ordnungsrechts vielfach eine Sonderstellung im Bezug auf die Nutzung der Umweltmedien[166]. Einige dieser Sonderregelungen können eindeutig als so genannte Privilegierungsklauseln für die Landwirtschaft bezeichnet werden und beruhen z.B. auf der Nicht-Anwendung des Verursacherprinzips. Andere implizite Subventionstatbestände resultieren aus fehlenden Handlungsoptionen der zuständigen Behörden zur Durchsetzung umweltkonformer Verhaltensweisen. Exemplarisch werden hier die ökologisch kontraproduktiven Regelungen dargestellt, die sich aus dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), dem Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG), dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) ergeben.

[166] Diese Sonderstellung begründet sich aus der Sonderrolle der Landwirtschaft s. Kap. 2.3.1

4.6.1.1 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG)

Der Sinn des Gesetzes besteht darin, den Boden in seiner ökologischen Funktionsfähigkeit zu erhalten bzw. wieder herzustellen (§ 1 BBodSchG). Nach § 17 BBodSchG wird bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung der in § 7 BBodSchG normierten Vorsorgepflicht Rechnung getragen, indem die Eigentümer verpflichtet werden, die gfP zu erfüllen.

Bewertung

Bei der Beurteilung der ökologischen Relevanz des BBodSchG ergeben sich zwei Fragen:

1. Sind die in § 17 BBodSchG formulierten Grundsätze der gfP als ökologisch produktiv zu werten?
2. Können Zuwiderhandlungen mit Auflagen verhindert oder sanktioniert werden?

In § 17 BBodSchG hat der Gesetzgeber beispielhaft sieben Grundsätze der gfP positivrechtlich normiert und somit den durch Art. 20 a GG bezweckten Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen erfüllt. Jedoch enthalten auch diese Grundsätze wiederum zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe.[167] Es stellt sich nun die Frage, wie diese Grundsätze mit Inhalt gefüllt werden können. Da es diesbezüglich weder Gesetze noch Verordnungen gibt, können nur andere offizielle Verlautbarungen (z.B. das Standortpapier 1999 des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und das Bund-Länder-Papier aus 2001) herangezogen werden. Beide Papiere können als Richtlinien für die Praxis und Beratung verstanden werden, binden jedoch weder Verwaltung noch Gerichte und füllen die Definitionslücke nur unzureichend aus. Somit mangelt es weiter an „rechtsverbindlichen" Konkretisierungen. Fraglich ist daher auch, wie sowohl Rechtssprechung als auch Verwaltung im Einzelfall überprüfen können, ob die Grundsätze der gfP im Bodenschutzrecht durch die Landwirte eingehalten werden. Eine derartige Überprüfung durch die Verwaltung ist nur möglich, wenn diese tätig werden darf und gegenüber dem Landwirt rechtsverbindliche Anordnungen treffen kann. Ausgehend vom Wortlaut des § 17 BBodSchG ergibt sich eine derartige Befugnis nicht.[168] Die für den Vollzug des Gesetzes zuständigen Behörden sind somit nicht ermächtigt, Anordnungen zur Durchsetzung oder Einhaltung der in § 17 Abs. 2 BBodSchG vorgegeben Grundsätze zu treffen. Die einzige Möglichkeit des Gesetzgebers besteht darin, im Rahmen der Beratung nach § 17 Abs. 1 Satz 2 BBodSchG auf die Einhaltung der gfP hinzuwirken.[169]

Empfehlung

Die vorstehenden Ausführungen haben zweierlei verdeutlicht. Zum einen ist eine Bewertung der Grundsätze der gfP im Bodenschutzrecht nur schwer möglich. Andererseits ist der Vorteil dieser Interpretationsspielräume aber, dass der Begriff der gfP spezifischen lokalen Bedingungen sowie der Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Produktionsmethoden angepasst werden kann. Dies ist aber keine Erklärung dafür, dass das Regelwerk des Bundesboden-

---

[167] Müller (2001): Die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz-, Düngemittel, und Bodenschutzrecht, S. 93ff

[168] Nies (2002): Rechtliche Anmerkungen zur Überprüfung der guten Fachlichen Praxis, Vortrag im Rahmen des Workshops „Landwirtschaft und Ressourcenschutz„ an der Evangelischen Akademie in Iserlohn am 21 u. 22. Nov. 2002

[169] Nies, a.a.o.

schutzgesetzes derart unzureichende rechtliche Mittel bereit hält, bei Verstößen zu intervenieren. Als besonders kontraproduktiv muss hervorgehoben werden, dass selbst eklatante Verstöße gegen die Vorsorgepflicht, die aufgrund ihrer Eindeutigkeit auch dem Begriffskern des unbestimmten Rechtsbegriffs zugeordnet werden können, nicht mit Anordnungen oder Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können.[170] Aus diesem Grund ist dem Gesetzgeber anzuraten, eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der gfP einerseits und zur Schaffung etwaiger Ermächtigungsgrundlagen anderseits zu schaffen. Nur wenn den zuständigen Stellen auch die erforderlichen Maßnahmen ermöglicht werden, können die mit dem Bundesbodenschutzgesetz bezweckten Ziele erreicht werden.

4.6.1.2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Gemäß § 5 Abs. 4 BNatSchG hat die Landwirtschaft neben den sich aus §17 BBodSchG ergebenden Vorschriften auch die in § 5 Abs. 4 BNatSchG genannten Grundsätze der "guten fachlichen Praxis" zu beachten. Anders als im BBodSchG ergibt sich im BNatSchG aber nicht unmittelbar eine mit der gfP verbundenen Zielsetzung. Vielmehr werden einzelne Gesichtspunkte genannt, wie die gfP auszusehen hat.

Bewertung

Das bis Januar 2002 gültige BNatSchG bescheinigte der Landwirtschaft mit den Formulierungen "der ordnungsgemäßen Land- und Forstwirtschaft kommt für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft eine zentrale Bedeutung zu; sie dient in der Regel den Zielen dieses Gesetzes" (§ 1, Abs. 3) und "die im Sinne dieses Gesetzes ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung ist nicht als Eingriff in die Natur und Landschaft anzusehen" (§ 8, Abs. 7) ein zumindest umweltneutrales Wirtschaften.

In der Gesetzesnovelle des BNatSchG wird diese pauschale Privilegierung durch die Konkretisierung der "guten fachlichen Praxis" auf den ersten Blick zwar eingeschränkt. Im Einzelnen blieben aber ökologisch kontraproduktive Privilegierungstatbestände erhalten:

Privilegierungstatbestand des § 18 Abs. 2 BNatSchG

In der Vorschrift § 18 Abs. 2 BNatSchG[171] (Geschützte Landschaftsbestandteile) liegt dann kein Eingriff in Natur und Landschaft vor, wenn die gfP[172] im Rahmen der landwirtschaftlichen Tätigkeit eingehalten wurde. Die mangelnde Konkretisierung der gfP lässt hier erheblichen Interpretationsspielraum zu und ist durch die Bezugnahme auf das BBodSchG zudem noch ein „zahnloser Tiger“.

Überwachung und Kontrolle

Eine direkte Kontrolle der Einhaltung der gfP ist auch im Naturschutzrecht des Bundes nicht gegeben. Indirekt haben die zuständigen Behörden allerdings zu überprüfen, ob die Landwirte entsprechend den Grundsätzen der gfP gehandelt haben. Im Unterschied zum BBodSchG kann hier bei Nichteinhaltung der gfP der Verursacher eines Eingriffs gemäß § 19 Abs. 1 BNatSchG verpflichtet werden, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen bzw. etwaige Ausgleichsmaßnahmen nach § 19 Abs. 2 BNatSchG zu treffen.

---

[170] Nies, a.a.o.
[171] in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 2002 BGBL.I.S.1193
[172] die sich aus dem Fachrecht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und § 17 BBodSchG BNatSchG sowie § 18 Abs. 2 ergeben, s. a. Kap. 4.6.1.1

Von entscheidender Bedeutung für eine abschließende Bewertung des BNatSchG ist allerdings die konkrete Ausgestaltung der gfP in den landesgesetzlichen Definitionen. Da der Bund seine Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des BNatSchG nur auf Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG stützen kann, konnte er in weiten Teilen auch nur Rahmenvorschriften erlassen (s. Kap 2.3.6). Gemäß Art. 75 Abs. 3 obliegt es den Ländern, die erforderlichen Landesgesetze zu erlassen. Da es sich bei dem Begriff der gfP – wie bereits dargestellt - um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, ist damit ein erheblicher Spielraum auf Länderebene gegeben. Insofern darf mit Interesse abgewartet werden, ob und wie die Länder die gfP weiter definieren werden.

4.6.1.3 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

Wasser wird als wichtiges Umweltgut der Allgemeinheit zugeordnet, und die Süßwasserressourcen „sind so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen einzelner dienen und vermeidbare Beeinträchtigungen ihrer ökologischen Funktionen unterbleiben“ (§ 1a Abs.1 WHG). In Folge dessen sind die Gewässer einer öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unterstellt (§ 1a Abs. 3 WHG).

Die Landwirtschaft trägt als einer der Hauptverursacher zu einer Verschlechterung der Süßwasserressourcen in quantitativer (regionale Überstrapazierung der Grundwasserressourcen) und in qualitativer Hinsicht (v.a. Verunreinigung und Eutrophierung durch Auswaschung, Abdrift etc. von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln) bei. Als Gründe für die Beeinträchtigung der Gewässer können auch im WHG Privilegierungstatbestände für die Landwirtschaft identifiziert werden:

Ent- und Bewässerung

Das Grundeigentum berechtigt nicht zur Gewässerbenutzung. Diese bedarf nach dem Wasserhaushaltsgesetz oder nach den Landeswassergesetzen einer Erlaubnis oder Bewilligung. Unter Gewässerbenutzung sind solche Maßnahmen zu verstehen, ”die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen”. Der Genehmigungsvorbehalt nach § 2 Abs.1 WHG wird durch die Regelungen des § 6 WHG ergänzt, wonach eine Zulassung (Erlaubnis oder Bewilligung) versagt werden sollte, soweit von der beabsichtigten Benutzung eine Beeinträchtigung des Wohles der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung, zu erwarten ist.

Im Gegensatz zu § 2 WHG ist nach § 33 Abs. 1 WHG das Entnehmen, Zutagefördern oder Ableiten von Grundwasser

- für den Haushalt, für den landwirtschaftlichen Hofbetrieb oder in geringen Mengen zu einem vorübergehenden Zweck,
- zum Zweck der gewöhnlichen Bodenentwässerung (Meliorationsmaßnahmen) landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzter Grundstücke von einer Erlaubnis- oder Bewilligungspflicht ausgenommen.

Aufgrund § 33 Abs. 2 Nr. 1 WHG können die Länder im Einzelfall diese Erlaubnis bzw. diese Ausnahme von der Bewilligungspflicht aus dem Grundeigentum ausgliedern, d.h. die Privilegierung aufheben.

Bewertung

Die Land- und Forstwirtschaft genießen hier eindeutig eine umweltgefährdende Privilegierung.[173] Die vielfältigen Schäden der landwirtschaftlichen Bewässerung sind bekannt. Einerseits führten großflächige Bewässerungen von landwirtschaftlichen Kulturen in einigen Regionen Deutschlands (z.B. Gemüseanbauregionen in Hessen) zu deutlicher Wasserknappheit und zum Absinken des Grundwasserpegels. Damit verbunden sind negative Auswirkungen auf die regionaltypische Fauna und Flora. Andererseits gingen durch die landwirtschaftlichen Meliorationsmaßnahmen viele ökologisch wertvolle Feuchtgebiete verloren. Zudem ist die Bewirtschaftung dieser oft als Grenzstandorte zu bezeichnenden Feuchtflächen mit weiteren ökologischen Risiken verbunden. Durch den hohen Grundwasserstand sind Einträge durch Pflanzenschutzmittel und Dünger auf diesen Standorten häufiger als auf anderen Flächen zu beobachten.[174]

Empfehlung

Als zentraler Hebel zur Aufhebung von ökologisch kontraproduktiven Sonderregelungen kann generell Artikel 14 Abs. 1 S. 2 GG angesehen werden. Demnach ist die rechtliche Ausgestaltung des Eigentums dem Gesetzgeber überlassen und somit dem gesellschaftspolitischen Wandel zugänglich. Eine Möglichkeit zur Anpassung an gesellschaftspolitisch geänderte Vorstellung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums stellt die Nutzungsausgliederung dar. Der Terminus ”Ausgliederung” bedeutet die Entfernung oder Herausnahme bestimmter Nutzungsmöglichkeiten aus dem Inhalt des Grundeigentums (Art. 14 GG), um sie der Allgemeinheit zuzuordnen und sie dann eventuell wiederum dem Grundeigentümer oder einem Dritten durch Hoheitsakt unter bestimmten Auflagen zuzuteilen.[175] Als klassischer Fall einer Abspaltung von Nutzungsmöglichkeiten aus dem Grundeigentum sind die gesetzlichen Regelungen nach § 1a Abs. 3, §§ 2 und 3 WHG zu sehen. Es wird empfohlen, die Nutzungsausgliederung mit einer entsprechenden Übergangsfrist auch auf die Landwirtschaft anzuwenden. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einer generellen Einschränkung der landwirtschaftlichen Meliorations- und Bewässerungsmaßnahmen, sie sollte jedoch strengeren, an nachhaltigen Zielsetzungen orientierten Kontrollen unterliegen.

Grundwassergefährdende Einträge von Düngemitteln, Herbiziden und Pestiziden

Eine implizite Subvention entsteht auch durch die Regelungen zur fünften Novelle des WHG. Der Bundestag hat mit § 19, Abs. 4 WHG Ausgleichsansprüche[176] für wirtschaftliche Nachteile der Land- und Forstwirtschaft geschaffen: "Setzt eine Anordnung nach Abs. 2 erhöhte Anforderungen fest, die die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung eines Grundstückes beschränkt, so ist für die dadurch verursachten wirtschaftlichen Nachteile ein angemessener Ausgleich nach Maßgabe des Landesrechts zu leisten, sofern nicht eine Entschädigungspflicht nach Absatz 3 besteht."

---

[173] Der erste Referentenentwurf vom Juli 1984 sah noch die Einführung einer wasserrechtlichen Erlaubnispflicht für bestimmte landwirtschaftliche Produktionsformen vor. Es wurde vorgeschlagen, die sog. „unechte Gewässerbenutzung“ im Sinne des § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG entsprechend zu konkretisieren.

[174] Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz am 13. Juni 2001 in Potsdam, Top 2: Umweltrelevante Veränderungen in der Landwirtschaft, S. 7ff

[175] Riese, K.-U. (1994): Subventionen, Entschädigungen und Entgelte für Naturschutzmaßnahmen der Landwirtschaft, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, S. 217

[176] Ausgleich heißt eine Leistung dann, wenn sie eine erlittene Vermögenseinbuße als Folge eines staatlichen Eingriffs in eine Rechtsposition beseitigen soll.

Bewertung

Mit den unbestimmten Rechtsbegriffen „erhöhte Anforderungen“ und „ordnungsgemäße Nutzung eines Grundstückes“ sowie mit Forderungen nach „angemessenem Ausgleich für dadurch verursachte wirtschaftliche Nachteile“ ist der Gesetzgeber von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums, wie sie im BNatSchG definiert ist, abgewichen. Damit wurde vielfältiges Konfliktpotenzial für die praktische Umsetzung dieser Rahmenvorschrift geschaffen.

Im Rahmen des WHG ist vor allem die unzureichende Interpretation der Sorgfaltspflicht (§ 1a Abs. 2 WHG) als ökologisch kontraproduktiv zu werten.[177] Bei einer vorrangig wasserrechtlichen Auslegung dieses Paragraphen zusammen mit § 3 Abs. 2 Nr. 2 WHG (Benutzungstatbestand)[178] wären Einschränkungen der „ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung“ laut Definition der LAWA[179] in Form erhöhter Anforderungen überflüssig.[180] In der Landwirtschaft herrscht aber die Ansicht vor, dass Auflagen in Wasserschutzgebieten per se als erhöht einzustufen und damit prinzipiell ausgleichspflichtig sind. In die gleiche Richtung zielt das Bestreben, als Basis der „ordnungsgemäßen Landbewirtschaftung“ die praxisübliche Bewirtschaftung außerhalb von Schutzgebieten und somit ein niedriges Niveau anzusetzen, um möglichst hohe Ausgleichsleistungen aus den Schutzgebietsauflagen ableiten zu können. Dieser Auffassung ist der Bundestag letztendlich in Form des völlig neu konzipierten Absatzes 4 im § 19 WHG gefolgt. De facto stellt dieser Absatz eine Aufweichung des Verursacherprinzips (§ 22 WHG Haftung für Änderungen der Beschaffenheit des Wassers) dar. Trotz des nachweislichen Eintrags von Herbiziden und Pestiziden sowie Düngemitteln durch die Landwirtschaft wird hier das Gemeinlastprinzip angewendet. Es handelt sich also um eine implizite Subvention, die aus politisch-pragmatischen Gründen gewährt wird, weil einerseits in Bezug auf das Grund- und Oberflächengewässer kein Eigentumskonsens unterstellt werden kann und anderseits die Belastungen für den Agrarsektor als nicht tragbar angesehen werden.

Ergänzt werden sollte in diesem Zusammenhang, dass der Umfang der Schutzgebietsausweisung (Gebiete mit hoher Wassergefährdung) insgesamt[181] als unzureichend angesehen wird.[182]

Empfehlung

Der Gesetzgeber ist nicht an diese Form des Geldausgleichs gebunden. Es wird daher empfohlen, sukzessive diese Privilegien durch Übergangsvorschriften zu beschneiden oder

---

[177] Wortlaut des Gesetzes:“ Jedermann ist verpflichtet, bei Maßnahmen, mit denen Einwirkungen auf ein Gewässer verbunden sein könnte oder sonstige nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften befürchtet werden müssen, zu verhüten,.....“

[178] Wortlaut des Gesetzes:“ Als Benutzung gelten folgende Einwirkungen:..... Maßnahmen, die geeignet sind, dauernd oder in einem nicht nur unerheblichen Ausmaß schädliche Veränderungen der physikalischen, chemischen oder biologischen Beschaffenheit des Wassers herbeizuführen.“

[179] Bewirtschaftungsregeln in landwirtschaftlichen Fachgesetzen (gute fachliche Praxis) + Standortgerechte Anpassung zur Minimierung von Stoffeinträgen in Gewässer (Sorgfaltspflicht nach § 1a Abs. 2 WHG) = standortgerechte, Gewässer schützende Landbewirtschaftung (nach Sitzungsprotokoll der 115. LAWA-Sitzung vom 7./8. September 2000 in Rostock).

[180] LAWA-Sitzungsunterlagen vom 7./8. September 2000: Gewässerschützende Landbewirtschaftung in Wassergewinnungsgebieten – Projektbericht, Rostock.

[181] Mit deutlichen Unterschieden in den einzelnen Bundesländern.

[182] Umweltbundesamt (1994): Stoffliche Belastung der Gewässer durch die Landwirtschaft und Maßnahmen zu ihrer Verringerung, Umweltbundesamt Berichte 2/94, Berlin.

sogar gänzlich zu streichen. Begleitend sollten der kooperative Gewässerschutz verstärkt und spezielle Agrarumweltprogramme vereinbart werden. Besonders der ökologische Landbau weist eine hohe Zielkonformität mit der wasserwirtschaftlichen Nutzung auf. Aufgrund des niedrigeren Stickstoffangebots im ökologischen Landbau liegt es im Eigeninteresse eines jeden Öko-Landwirts, Verluste durch Auswaschungen zu minimieren. In Wassergewinnungsgebieten sollte zudem die Teilbetriebsumstellung auf ökologischen Landbau als förderwürdige Variante einbezogen werden.[183] Damit können vor allem die Landwirte für eine Ressourcen schonende Bewirtschaftung gewonnen werden, die eine Umstellung des Gesamtbetriebes auf ökologischen Landbau bisher nicht anstreben.

Anlagen zur Lagerung und Abfüllung von Jauche, Gülle und Silagesickersäften

Als weitere implizite Subvention des WHG sind die Vorschriften zur Lagerung und Abfüllung von Jauche, Gülle und Silagesickersäften zu beurteilen. Von der Prüfung der Eignung (Eignungsfeststellung und Bauartzulassung §19h WHG) sowie von Wartungs- und Reinigungspflichten (§§ 19 i, j, k und l WHG) sind diese Anlagen per Ausnahmeregelung (§ 19g Abs. 6 WHG) weitgehend befreit.

Bewertung

Lagerungen einerseits vorzuschreiben, deren Eignung und Funktionstüchtigkeit aber nicht zu prüfen, ist als inkonsequent zu bewerten.

Empfehlung

Der Gesetzgeber sollte in Anlehnung an die Prüfung in anderen Wirtschaftsunternehmen entsprechende Kontrollen einführen.

4.6.1.4 Bundesimmissionsschutzgesetz

Ziel des Gesetzes in der Fassung vom 19.10.1998 ist es, Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen (.....), erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen (.....) zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umweltwirkungen vorzubeugen“ (§ 1 BImSchG). Durch die notwendige Anpassung an europarechtliche Bestimmungen (EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-RL)) sind nunmehr alle Umweltmedien zu Schutzgütern des BImSchG erklärt worden. Auch in § 3 Abs. 6. BImSchG werden neben dem früher dominierenden Schutzgut Luft die anderen Umweltmedien Wasser und Boden als Bezugspunkte aufgeführt.[184]

Trotz der deutlichen Erweiterung der Schutzgüter und der Vorsorgebestimmungen sind folgende Regelungsbereiche des BImSchG weiterhin als implizite Subventionen für die Landwirtschaft anzusehen:

---

[183] Mit der Proland-Richtlinie gemäß VO 1247/1999 werden z.B. in Niedersachsen erstmals landesweit Mittel für die gezielte Förderung des ökologischen Landbaus in Wassergewinnungsgebieten bereitgestellt. Einerseits wird die Bewirtschaftung von Ackerflächen in Wasservorranggebieten gemäß VO (EWG) 2092/91 durch Ausgleichszahlungen gefördert. Weiterhin besteht aber auch die Möglichkeit der teilbetrieblichen Umstellung. Für diese Flächen werden 300 DM/ha (153 Euro/ha) für die Dauer von zwei Jahren gezahlt.

[184] Günter (2002), Zur Europarechtskonformität der Umsetzung der IVU-Richtlinie, nach dem Artikelgesetz NuR 2002, 394

Anlagengenehmigung

In der vierten Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchV) ist unter 7.1 das Verfahren zur Genehmigung von Anlagen zur Erzeugung von landwirtschaftlichen Nutztieren geregelt. Das vollständige Genehmigungsverfahren nach § 10 des BImSchG ist für Tierhaltungsanlagen ab einer Größe von

- 20.000 Hennenplätzen
- 40.000 Junghennenplätzen
- 40.000 Mastgeflügelplätzen
- 20.000 Truthühnermastplätzen
- 2000 Mastschweineplätzen[185]
- 750 Sauenplätzen einschließlich dazugehörender Ferkelaufzuchtplätze[186]
- 6000 Ferkelplätzen für die getrennte Aufzucht

vorgesehen. Bei gemischten Beständen werden die Vom-Hundert-Anteile addiert, bis zu denen die vorgenannten Platzzahlen jeweils ausgeschöpft werden; erreicht die Summe einen Wert von 100, ist ein Genehmigungsverfahren durchzuführen.

Liegt die Anzahl der gehaltenen Tiere auch nur geringfügig darunter, kommt nicht ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren (§ 19) zur Anwendung, sondern das Verfahren entfällt insgesamt. Allerdings kann eine Kontrolle nach § 22 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG vorgenommen werden.[187]

Bewertung

Tierproduktionsanlagen mit den oben genannten Kapazitäten erfordern in der Regel aus arbeitstechnischen Gründen Haltungssysteme (z.B. Vollspaltenböden bei Schweinen und Rindern), die nicht nur unter Tierschutzgesichtspunkten, sondern auch aus Gründen des Umweltschutzes als kritisch bezeichnet werden müssen. Vor allem der anfallende Wirtschaftsdünger wird, trotz Flächenbindung der Tierhaltung, aufgrund der hohen Transportkosten erfahrungsgemäß vor allem auf den betriebsnahen Flächen ausgebracht und führt dort tendenziell zur Gewässerbelastung. In traditionellen Veredelungsgebieten mit hohen Viehbesatzdichten sind die Grundwasser- bzw. Trinkwasserprobleme bereits gravierend.[188]

[185] Schweine von 30 kg oder mehr

[186] Ferkel bis 30 kg

[187] Die Behörden können bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach § 24 BImSchG die zur Durchführung des § 22 BImSchG erforderlichen Anordnungen treffen und nach § 25 BImSchG den Betrieb der Anlage untersagen.

[188] In diesem Zusammenhang ist ergänzend anzumerken, dass der in der Trinkwasserverordnung festgelegte Grenzwert für Pflanzenschutzmittel (0,1µg/l) für den Schutz von aquatischen Lebensgemeinschaften und für die Binnenfischerei als zu hoch angesehen werden muss. Siehe Wolter, R (1993): Pflanzenschutzmittelfunde im Wasser – Auswertung der dem Umweltbundesamt bis zum 31. 12.1992 übermittelten Untersuchungsergebnisse der Länder und der Wasserversorgungsunternehmen. Vortrag auf dem PBSM-Seminar des WaBoLu am 12. Oktober 1993 in Berlin.

Empfehlung

Mast- und Aufzuchtplätze sollten generell regional begrenzt und an landwirtschaftliche Flächen (< 2 GV/ha LN) gebunden werden. Die anhaltend hohen Umweltbelastungen in den traditionellen Veredelungsgebieten sollten hier als Begründung herangezogen werden (s. a. Kap. 4.6.2). Generell sollten alle Tierproduktionsanlagen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung unterliegen, wobei kleinere Anlagen nach einem vereinfachten Verfahren geprüft werden sollten. Die Umsetzung von Emissionsminderungsmaßnahmen könnte für bisher nicht genehmigungsbedürftige Anlagen über entsprechende Regelungen im Immissionsschutzgesetz und im Baurecht erreicht werden. Hierzu bedarf es jedoch noch weiterer konzeptioneller Vorarbeiten auf der Basis naturwissenschaftlicher[189] und ethologischer Erkenntnisse sowie der Berücksichtigung der aus neuen Regelungen bzw. zusätzlichen Genehmigungsverfahren erwachsenden Transaktionskosten.

Die Optimierung der Stallanlagen mit dem Ziel der Emissionsverminderung kann indirekt über die Verknüpfung von Fördermitteln (s. Kap. 4.4.2.6) mit entsprechenden Auflagen vorangetrieben werden bzw. ist durch die Novellierung der GAK teilweise bereits erfolgt.[190] Allerdings müssen gerade im Bereich der Tierproduktion möglicherweise gegensätzliche Interessen zwischen Tierschutz und Klimaschutz abgewogen werden.

Terminus "Stand der Technik"

Auch im Immissionsschutzrecht spielen unbestimmte Rechtsbegriffe (s. Exkurs) eine bedeutende Rolle. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Terminus "Stand der Technik" (§ 3 Abs. 6 BImSchG), der als zentraler Begriff den Standard der Vorsorgemaßnahmen normiert. Demnach ist der "Stand der Technik" im Sinne des Gesetzes "der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt" (sichert). Für den Anwender ergibt sich aus dem Gesetzestext die Verpflichtung zur Verwendung fortschrittlicher,

---

[189] Eine Definition einer optimalen Stallgestaltung zur Verminderung der gasförmigen N-Emissionen kann nicht pauschal formuliert werden. Es können jedoch Grundsätze festgehalten werden, die bei der baulichen Gestaltung von Ställen zu berücksichtigen wären:

- Unabhängig vom Dungsystem sollten die Dungflächen möglichst gering sein, da die gasförmigen Verluste ansteigen, je größer die benetzte Fläche ist. Die Verringerung des Dungflächenanteil ist dabei am Tierschutz auszurichten und sollte vor allem durch konstruktive Maßnahmen (Trennung von Liege- und Kotbereich) begrenzt werden.
- Die Abführung der flüssigen Dungkomponenten (Jauche und Gülle) sollte möglichst schnell aus dem Stallbereich in die Lagerbehälter erfolgen.
- Bei Festmistverfahren, die als Stapelmistverfahren ausgelegt sind, sollte ebenfalls die Verweildauer im Stall möglichst gering gehalten werden.
- Bei Tiefstallverfahren kann die NH_3-Emission durch die Regulierung der Einstreumenge beeinflusst werden. Die Einstreumenge sollte so gewählt werden, dass der Tiefstallmist möglichst dicht ist und ein weites C/N-Verhältnis vorliegt.
- Die Zulufttemperatur sollte möglichst niedrig gehalten werden.
- Die Luftwechselrate sollte unter Beachtung der Tiergesundheit möglichst gering gehalten werden.

[190] Feldwisch, N., Frede, H.-G. (1995): Maßnahmen zum verstärkten Gewässerschutz im Verursacherbereich der Landwirtschaft, Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V., Bonn, S. 36.

nicht jedoch experimenteller Methoden.[191] Insoweit beschreibt der Terminus nicht den Wissenstand zum Zeitpunkt des Erlasses des BImSchG. Vielmehr schreibt sich der Stand der Technik mit der Entwicklung der Technik fort.[192]

Bewertung

Mit der auf die IVU-RL zurückführenden Veränderungen des BImSchG haben im Anhang zu §3 Abs. 6. BImSchG mehrere Kriterien Eingang in den Gesetzestext gefunden, die bei der Bestimmung des Stands der Technik zu berücksichtigen sind. In Folge dessen wird im europäischen Umweltrecht im Bereich der Vorsorgemaßnahmen allgemein der Begriff der "Besten verfügbaren Technik" (BAT) verwendet. Im Rahmen des BImSchG hält der Gesetzgeber jedoch weiter am Begriff "Stand der Technik" fest, obwohl sich das BImSchG als auch die IVU-RL auf den gleichen Regelungsbereich beziehen. Das deutsche Recht bleibt damit hinter den europarechtlichen Vorgaben zurück, denn die IVU-RL geht qualitativ über den "Stand der Technik" hinaus, wenn von der "besten verfügbaren Technik" ausgegangen und damit der Superlativ zum Standard gemacht wird.[193] Derzeit bleibt es abzuwarten, ob die deutsche Auslegung der BAT einer europarechtlichen Überprüfung standhält.

Empfehlungen

Aufgrund der europäischen Vorgaben sollte der Begriff "Stand der Technik" in "beste verfügbare Technik" geändert und deren Einsatz verbindlich vorgeschrieben werden.

4.6.2 Kontraproduktive implizite Subventionen in den landwirtschaftlichen Fachgesetzen

Durch den Ausbau und die Sanierung der kommunalen und industriellen Abwasserbehandlung wurden Stoffbelastungen aus punktuellen Quellen kontinuierlich verringert. Damit gewinnen die diffusen Stoffeinträge in die Gewässer zunehmend an Bedeutung.[194] Bei zahlreichen Gewässer gefährdenden Problemstoffen (Nitrat, Phosphat, Pflanzenschutzmitteln) stellt die Landwirtschaft den Hauptverursacher dar.[195] Zum Beispiel können rund 66 % der Stickstoffeinträge in die Gewässer der landwirtschaftlichen Düngung zugeordnet werden.[196] Im Bereich der Gewässereutrophierung hat die Erosion von landwirtschaftlich genutzten Flächen den deutlich größten Anteil. So weist u.a. die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) darauf hin, dass die gegenwärtigen Formen der Landbewirtschaftung vielfach nicht mit den vorliegenden Grundsätzen der ordnungsgemäßen Landwirtschaft in Einklang stehen: „Unter den marktpolitischen Zwängen (z.B. preiswerte Nahrungsmittel, niedrige Erzeugerpreise, Vorgaben fragwürdiger optischer Produktqualitäten, marktorientierte Fruchtfolgen)

---

[191] Kloepfer; Umweltrecht. 2. Auflg.(1998), S. 954

[192] Der Stand der Technik wird in allgemein verbindlicher Form in einigen Durchführungsverordnungen zum BImSchG vorgeschrieben. So enthalten z.B. die §§ 2 ff. der 1. BImSchV entsprechende Konkretisierungen. Aber auch in Verwaltungsvorschriften lassen sich nähere Vorgaben finden. Dabei wurden zur Auslegung des Begriffs "Stand der Technik" z.B. in der TA Luft Emissionswerte festgesetzt, die dem Stand der Technik entsprechen sollen.

[193] Feldhaus (2001): Beste verfügbare Technik, (2001) NVwZ 2001, 1 (3)

[194] LAWA/UBA 2001

[195] s. LAWA/UBA 2001, LAWA 2000, Feldwisch und Frede 1995

[196] Die Emission an Gesamtstickstickstoff in Deutschland betrug im Zeitraum 1993-1997 820 kt/a N., die Verringerung gegenüber dem Vergleichszeitraum 1983-1987 betrug 25 %. Das international vereinbarte Ziel, die Stickstoffeinträge in die Meere zwischen 1985 und 1995 zu halbieren, wurde nicht erreicht, obwohl die Einträge über Punktquellen (im Wesentlichen aus den privaten Haushalten und der Industrie) immerhin um 45 % reduziert werden konnten.

stellten das Sicherheitsdenken in der Düngung und auch das Prophylaxe-Verhalten im chemischen Pflanzenschutz immer noch bei vielen Landwirten eine zwar nachvollziehbare, jedoch ökologisch kontraproduktive Handlungsmaxime dar“ (LAWA 2000). Die Auswirkungen auf die Qualität der Umweltmedien (vor allem der Ressourcen Wasser und Boden), aber auch auf die Pflanzen- und Tiergesellschaften können dabei als gravierend angesehen werden.

Obwohl die Kausalität hinreichend belegt ist, weisen die landwirtschaftlichen Fachgesetze trotz hoher Regelungsdichte immer noch erhebliche Lücken bzw. ökologisch bedenkliche oder unzureichende Regelungen im Bezug auf die Konkretisierung der gfP auf. Auf der Ebene der Bundesgesetzgebung werden im Folgenden solche kontraproduktiven Tatbestände im Düngemittelgesetz und dem Pflanzenschutzgesetz dargestellt und maßnahmenspezifische Minderungsstrategien vorgeschlagen.

4.6.2.1 Düngemittelgesetz

Die wichtigsten Rechtsvorschriften im Bereich des Düngemittelrechts finden sich im Düngemittelgesetz (DMG) und in der Düngeverordnung (DüngeVO).

Gemäß § 1a Abs.1 Satz 1 DMG dürfen Düngemittel demnach nur nach "guter fachlicher Praxis" angewandt werden. In § 1a Abs. 1 Satz 2 DMG findet sich dabei eine Regelung, die die Ziele der gfP im Düngemittelrecht umschreibt. Demnach dient das Gesetz der Versorgung der Pflanzen mit notwendigen Nährstoffen sowie der Erhaltung und Förderung der Bodenfruchtbarkeit, um insbesondere die Versorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochwertigen Erzeugnissen zu sichern. Abschließend festzuhalten ist aber, dass das DMG keine konkrete Definition der gfP bereithält. Jedoch wird durch § 1a Abs. 3 Nr. 1 DMG das BMVEL ermächtigt, die Grundsätze der gfP durch Rechtsverordnung näher zu bestimmen. Von dieser Ermächtigung wurde durch die DüngeVO Gebrauch gemacht.

Düngeverordnung

Mit der DüngeVO aus dem Jahre 1996 wurden in Deutschland erstmals einheitliche Rahmenbedingungen für die Ausbringung von Düngemitteln geschaffen. Damit wurden die Grundsätze einer gfP auf dem Gebiet der Düngung näher bestimmt. Z.B. werden im Verordnungstext genaue Methoden umschrieben, wie die Düngung im Einzelnen zu erfolgen hat. Diese betreffen beispielsweise die Ausbringung von Düngemitteln (§ 2 Abs. 1 DüngeVO), die Anforderungen, die an die Geräte gestellt werden, die zum Ausbringen der Düngemittel genutzt werden (§ 2 Abs. 2 DüngeVO), aber auch die Berücksichtigung des Oberflächengewässers bei der Ausbringung der Düngemittel (§ 2 Abs. 3 DüngeVO). Gleichzeitig sollte mit der VO die EG-Nitratrichtlinie (s. Kap. 4.6.3.1) in nationales Recht umgesetzt werden. Kernaussage der Düngeverordnung ist es, dass Düngemittel im Rahmen der gfP zeitlich und mengenmäßig nur so ausgebracht werden dürfen, dass:

- die Nährstoffe von den Pflanzen weitestgehend ausgenutzt werden können und damit
- Nährstoffverluste bei der Bewirtschaftung sowie damit verbundene Einträge in die Gewässer weitestgehend vermieden werden.

Ein Blick auf die einzelnen Vorschriften verdeutlicht allerdings, dass sich die Normen in ihrer Eingriffsintensität unterscheiden. So ist nach § 2 Abs. 3 DüngeVO der Eintrag von Düngemitteln in Oberflächengewässer "zu vermeiden", während der Anbau von Zwischenfrüchten

(als Maßnahme gegen Nährstoffauswaschung und Erosion) lediglich "anzustreben ist" (§ 2 Abs. 1 Satz 3 DüngeVO).

Bewertung

Auch in diesem Regelungsbereich sind die unzureichende Konkretisierung der gfP und Kontroll- und Vollzugsdefizite von zentraler Bedeutung für die Bewertung. Trotz beachtlicher Regelungstiefe der gfP in der DüngeVO ist der Nährstoffeintrag aus landwirtschaftlichen Quellen immer noch als deutlich ökologisch kontraproduktiv zu werten. Ausgehend von den 70er Jahren hat sich der Stickstoffüberschuss zwar deutlich von 140 kg N/ha und Jahr auf rund 100 kg N/ha und Jahr in 1994 abgesenkt. Der aktuell geschätzte Stickstoffüberschuss auf landwirtschaftlichen Flächen wird mit 85 kg N/ha und Jahr angegeben[197]. Die in Fachkreisen angestrebte Zielmarke von max. 50 kg N/ha und Jahr[198] wird damit immer noch deutlich überschritten. Im Wirtschaftsjahr 1998/99 war zudem ein deutlicher Anstieg im Verbrauch von Mineraldünger zu verzeichnen.

Ein wesentlicher Grund für diese hohen Überschüsse ist darin zu sehen, dass die in der DüngeVO formulierten Anforderungen an die gfP nicht mehr dem derzeitigen Wissensstand hinsichtlich der Pflanzenernährung entsprechen. Die zulässigen Ausbringungsverluste von Stickstoff könnten bei Anwendung der allgemein anerkannten Regeln der Technik auf maximal 10 % der ausgebrachten Stickstoffmengen begrenzt werden.[199] Differenziert nach verschiedenen Betriebstypen wird nach neuesten Erkenntnissen ein Stickstoffüberschuss von 10-40 kg N/ha und Jahr für realisierbar gehalten.[200] Insofern sind die in der gültigen Düngeverordnung festgelegten Werte zu hoch bemessen[201], nach denen beim Ausbringen von Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft unvermeidliche Ausbringungsverluste bis zu 20 % in

---

[197] ATV-DVWK (2001): Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.. Verbandsinterne Fachzusammenstellung und Positionspapier zum Thema diffuse Stoffeinträge in Gewässer.

[198] Sitzungsprotokoll der 115. LAWA-Sitzung am 7./8. September in Rostock und N.N.(2001): Kostenwirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz

[199] Maßnahmen zur Verringerung gasförmiger NH_3-Emissionen bei der Dungausbringung sind:

- Sofortige Einarbeitung nach der Ausbringung auf den Acker innerhalb einer Stunde.
- Ausbringung bei niedrigen Temperaturen und geringer Windgeschwindigkeit,
- Flache Ausbringung mit Schleppschläuchen oder Gülleinjektion/-drill in wachsende Bestände oder auf Grünland,
- Erhöhung der Lagerkapazität,
- Ansäuerung der Gülle (pH < 7).

Diese Maßnahmen sollten als gute fachliche Praxis bzw. Stand der Technik verbindlich festgeschrieben werden. Der flächenhafte Eintrag von Kadmium kann durch den Einsatz schadstoffarmer Handelsdünger begrenzt werden.

Die Verminderung der atmosphärischen Einträge aus der Tierhaltung ist auch vor dem Hintergrund der Erfüllung des Multi Component Protocols der Vereinten Nationen zur „Bekämpfung von Versauerung und Eutrophierung und bodennahem Ozon und der EG-Richtlinie zur Festsetzung nationaler Emissionsobergrenzen (NEC-Richtlinie) zu sehen. Deutschland ist danach verpflichtet, seine Ammoniak-Emissionen bis zum Jahr 2010 im Vergleich zu 1990 um rund 28 Prozent auf 550.000 Tonnen pro Jahr zu verringern.

[200] Das angestrebte Ziel von 50 kg/ha N Stickstoffüberschuss wird bereits auf ca. 30 % der Flächen, im Wesentlichen von reinen Ackerbaubetrieben, erreicht bzw. unterboten.

[201] Dieser Sicht der Dinge haben sich auch die Kommission und der EUGH angeschlossen, und die Bundesregierung wurde wegen unzureichender Umsetzung der Nitratrichtlinie (s. Kap. 4.6.3.1) verklagt (Mitte April 2002). Das weitere Prozedere sieht vor, dass das BMVEL binnen einer dreimonatigen Frist eine Beseitigung der Mängel mittels Novellierung offeriert. Die Konzeptentwürfe, die die Kompatibilität mit der umzusetzenden Wasserrahmenrichtlinie beinhalten sollen, sind bisher noch nicht öffentlich.

Insofern sind die in der gültigen Düngeverordnung festgelegten Werte zu hoch bemessen[201], nach denen beim Ausbringen von Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft unvermeidliche Ausbringungsverluste bis zu 20 % in den Bilanzen abgezogen werden können.[202] Ob ähnliche Aussagen auch für die zulässigen Lagerungsverluste getroffen werden können, sollte ebenfalls geprüft werden.

Bei den Phosphateinträgen in die Gewässer ist die Bodenerosion das zentrale Problem. Sorgen bereiten vor allem auch die mit Phosphat (P_2O_5) hoch versorgten Flächen, auf denen auch weiterhin Wirtschaftsdünger aufgebracht werden. Dabei haben die diffusen Nährstoffeinträge jeweils dort ihr Maximum, wo zu hohe Tierbestände auf austragungsgefährdeten Standorten gehalten werden. Die gängige Praxis, Wirtschaftsdünger im Wesentlichen auf die betriebsnahen Flächen und nitrophilen Kulturen (z.B. Silomais) auszubringen, verschärft das Problem zusätzlich. Eine weitere wesentliche Ursache für den anhaltenden Nährstoffaustrag ist deshalb auch in dem Faktum zu sehen, dass den zuständigen Stellen – anders als beispielsweise im Pflanzenschutzrecht – keine Möglichkeiten zustehen, die Einhaltung der gfP anzuordnen. Ordnungsrechtlich können Landesstellen also erst dann tätig werden, wenn die gfP eindeutig und nachweisbar nicht eingehalten wurde. Diese Verstöße können dann jedoch mit Bußgeldern bis zu 15.000 EUR geahndet werden (§ 10 Abs. 3 DMG).

Empfehlungen

Eine konsequente Auslegung der DüngeVO und Anpassung der gfP an den Stand der Technik (oder besser an die beste verfügbare Technik) könnte, verbunden mit einer Nährstoffabgabe, einen wesentlichen Beitrag für den Umwelt- und Naturschutz, speziell für den Gewässerschutz, leisten.[203] Diesbezüglich besteht jedoch sowohl bei den Umsetzungsrichtlinien in den Verwaltungsvorschriften der Länder als auch besonders bei der fachlichen und rechtlichen Verordnungsinterpretation in der Praxis noch einiger Nachholbedarf.[204]

Zur besseren Kontrolle der betrieblichen Nährstoffströme sollten insbesondere die in § 5 festgeschriebenen betriebsspezifischen Aufzeichnungen durch eine schlagspezifische Aufzeichnung ersetzt werden. Aufgrund der Eutrophierung vieler Gewässer ist akuter Handlungsbedarf gegeben.

---

[201] Dieser Sicht der Dinge haben sich auch die Kommission und der EUGH angeschlossen, und die Bundesregierung wurde wegen unzureichender Umsetzung der Nitratrichtlinie (s. Kap. 4.6.3.1) verklagt (Mitte April 2002). Das weitere Prozedere sieht vor, dass das BMVEL binnen einer dreimonatigen Frist eine Beseitigung der Mängel mittels Novellierung offeriert. Die Konzeptentwürfe, die die Kompatibilität mit der umzusetzenden Wasserrahmenrichtlinie beinhalten sollen, sind bisher noch nicht öffentlich.

[202] Feldwisch, N.; Frede, H.-G. (1995): Maßnahmen zum verstärkten Gewässerschutz im Verursacherbereich Landwirtschaft, Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V., Bonn, S.40.

[203] Als Policy-mix zusammen mit der Verbesserung der Offizialberatung und anderen Maßnahmen, z.B. einer Abgabe auf Mineraldünger, einer deutlich niedrigeren Viehbesatzgrenze je Flächeneinheit u.a.

[204] Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (2000): Gewässerschützende Landbewirtschaftung in Wassergewinnungsgebieten, Projektbericht, Rostock, S.12.

4.6.2.2 Pflanzenschutzgesetz

In Deutschland werden jährlich etwa 35.000 t Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe in ca. 1.000 zugelassenen Produkten eingesetzt. Sie werden dabei häufig über Abschwemmung von landwirtschaftlichen Flächen, Drainagen oder Abdrift in Gewässer eingetragen. Einige dieser Substanzen akkumulieren sich in Böden und Ökosystemen. Im Grundwasser konnten in den Jahren 1994/1995 an 28,3 % der etwa 13.000 untersuchten Grundwassermessstellen Pflanzenschutzmittel (deren Ausbringung z.T. bereits untersagt war) nachgewiesen werden. Bei etwa 10 % aller Messstellen lag die Konzentration über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung von 0,1 µm/l. [205] Haupteintragspfad ist die unsachgemäße Reinigung der Spritzgeräte und Entsorgung der Spritzmittelreste auf der befestigten Hoffläche.[206]

Das Pflanzenschutzgesetz regelt die Zulassung und den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Speziell für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln erfährt das Pflanzenschutzgesetz eine weitere Konkretisierung durch die Pflanzenschutzmittel-Anwendungsverordnung. Ähnlich wie im Bodenschutzgesetz gibt es auch im Pflanzenschutzrecht zahlreiche Vorschriften, die sich mit der gfP beschäftigen. Z.B. darf der Pflanzenschutz gemäß § 2a PflSchG grundsätzlich nur nach "guter fachlicher Praxis" durchgeführt werden, oder bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln gemäß § 6 PflSchG ist nach "guter fachlicher Praxis" zu verfahren. Gemäß Abs. 1 Satz 3 PflSchG basiert die gfP dabei auf den Grundsätzen des integrierten Pflanzenschutzes, der allerdings im Gesetz nicht weiter konkretisiert[207] wird und somit als "unbestimmt" empfunden wird.[208] Eine weitere Konkretisierung ist durch den Gesetzgeber vorgesehen, und in § 2a Abs. 2 PflanSchG ist eine Ermächtigungsnorm geschaffen worden, die es dem BMVEL ermöglicht, unter Beteiligung der Länder weitere Grundsätze der gfP zu formulieren. Bisher wurde – ähnlich wie im BBodSchG – aber keine Verordnungsermächtigung gesetzlich definiert.

Bewertung

Die Konkretisierung der gfP ist auch für die Bewertung des Pflanzenschutzgesetzes von zentraler Bedeutung. Eine Auslegung der gfP im Sinne des integrierten Pflanzenbaus[209] wird mehrheitlich als eine durch die Ökonomie gesteuerte Präzisionslandwirtschaft interpretiert, die den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln nach dem Schadschwellenprinzip regelt. Die Umweltmedien stellen dabei keine eigenständigen, mit spezifischen Belastungsgrenzen ausgestatteten Schutzgüter dar, sondern ihr Schutzniveau wird vielmehr durch das Verhältnis

---

[205] LAWA (1997): Bericht zur Grundwasserbeschaffenheit - Pflanzenschutzmittel

[206] Handlungsbedarf besteht insbesondere für die Wirkstoffe Diuron, Isoproturon und Terbutylanzin wegen häufig auftretender, anwendungsbedingter Überschreitungen der Zielvorgaben. Aus: Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen (1999): Umweltpolitik – Wasserwirtschaft in Deutschland; Gewässergütebericht ´97 und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1998): Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmittel in Oberflächengewässern

[207] Der integrierte Pflanzenschutz wird dabei als Kombination von Verfahren definiert, die es mit Hilfe biologischer, biotechnischer und pflanzenzüchterischer sowie anbau- und kulturtechnischer Maßnahmen ermöglichen, die Anwendungen chemischer Pflanzenschutzmittel „auf das notwendige Maß“ zu beschränken. Das „notwendige Maß“ ist dabei dimensionslos.

[208] Müller (2001): Die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz – in Düngemittel und Bodenschutzrecht, S. 44

[209] Der integrierte Landbau umfasst nach mehrheitlicher Auffassung standortgerechte Systeme der Pflanzenproduktion, bei denen unter Beachtung des Schadschwellenmodells ökologische und ökonomische Anforderungen unter Berücksichtigung aller geeigneten und vertretbaren Verfahren des Acker- und Pflanzenbaus, der Pflanzenernährung und des Pflanzenschutzes zum Ausgleich gebracht werden.

von Marktpreisen der landwirtschaftlichen Produkte zu den Kosten für die Anwendung der Pflanzenschutzmittel bestimmt. In seiner derzeitigen Fassung muss das Gesetz in der rechtsverbindlichen Ausformulierung der gfP, aber auch aufgrund des vorliegenden Vollzugsdefizits bezüglich Durchsetzung und Kontrolle als ökologisch kontraproduktiv angesehen werden.

Empfehlungen

Eine weitere gesetzliche Ausdifferenzierung der gfP wird trotz der bereits erreichten Regelungstiefe für erforderlich gehalten.[210] Insbesondere im Rahmen des § 2a Abs. 2 PflSchG wäre, wenn von der Möglichkeit einer Verordnungsermächtigung Gebrauch gemacht würde, eine rechtsverbindliche Definition der gfP möglich. Zudem hat sich in der Praxis gezeigt, dass anwendungsorientierte Auflagen schlecht kontrollierbar sind und oft nicht eingehalten werden.[211] Da eine ausreichende Kontrolle der Auflagen mit einem erheblichen personellen Aufwand verbunden ist, sollten diese sukzessive durch technikorientierte Vorgaben (z.B. abdriftarme Spritzdrüsen) ersetzt bzw. als Standard die beste verfügbare Technik[212] festgeschrieben werden. Solche Vorschriften sind leichter kontrollierbar, z.B. im Rahmen der für die Spritzgeräte ohnehin seit einigen Jahren obligatorischen TÜVs. Zudem sollte, wie für die Düngemittel bereits gefordert, die Führung von Schlagkarteien vorgeschrieben werden. Ebenso sollte als Bestandteil der guten fachlichen Praxis das Reinigen der Spritzen auf dem Feld statt auf dem Hof festgeschrieben werden, da die meisten Kläranlagen nicht in der Lage sind, viele der persistenten Wirkstoffe abzubauen, und diese so ungeklärt und konzentriert in die Vorfluter gelangen.[213]

4.6.3 Verspätete oder unzureichende Umsetzung von EU-Rechtsakten

Werden EU-Richtlinien und Verordnungen nicht oder verzögert umgesetzt oder die Durchsetzung nicht kontrolliert, erwachsen denjenigen Geldvorteile, die von den eigentlich beabsichtigten Einschränkungen betroffen gewesen wären. Geldwerte Vorteile aus der Nicht-Einhaltung von Vorschriften können daher eindeutig als implizite Subventionen angesehen werden[214].

Im Rahmen dieser Studie werden nur solche Tatbestände abgebildet, die den Agrarsektor unmittelbar betreffen und für die bereits Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet wurden.

---

[210] Müller (2001): Die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutzrecht, in: Düngemittel und Bodenschutz, S. 58ff

[211] Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (2000): Gewässerschützende Landbewirtschaftung in Wassergewinnungsgebieten, Sitzungsprotokoll der 115. LAWA-Sitzung am 7./8. September in Rostock

[212] Besser wäre sicherlich noch die Festschreibung der besten verfügbaren Technik, siehe BImSchG

[213] LAWA (1997), a.a.o.

[214] Bei Nicht-Einhaltung von EU-Normen kann es zur Streichung von Geldern aus EU-Mitteln kommen. Z.B. könnte es zu einer Kürzung von Geldern aus Agrarumweltprogrammen kommen, wenn das europäische Umweltrecht nicht eingehalten wird.

4.6.3.1 Nitratrichtlinie

Die Verschmutzung der Gewässer der Gemeinschaft aus diffusen Quellen wird hauptsächlich durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursacht.[215] Ziel der Nitratrichtlinie ist es deshalb,

- die durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen verursachte oder ausgelöste Gewässerverunreinigung zu verringern und
- weiteren Gewässerverunreinigungen dieser Art vorzubeugen.

Die Nitratrichtlinie gibt deshalb vor, dass die Landwirte ihren Düngemitteleinsatz wegen der gravierenden Gewässerprobleme (auch ohne Ausgleich) beschränken sollen. Vorgesehen sind die Ausweisung besonders gefährdeter Gebiete (Artikel 3 Abs. 2) und - entsprechend der jeweiligen Gefährdung - Aktionsprogramme zur Sanierung sowie der allgemeine Schutz der Gewässer. Die Anforderungen an den allgemeinen Gewässerschutz sind weitgehend in der Düngeverordnung umgesetzt worden (s. Kap 4.6.2.1).

Bewertung

Bisher hat kein Mitgliedstaat diese Richtlinie vollständig und ausreichend umgesetzt. Deshalb muss sich Deutschland zusammen mit elf weiteren EU-Mitgliedsstaaten[216] wegen Nichtumsetzung und/oder unzureichender Anwendung der Nitratrichtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof verantworten. Die Kommission hat die bundesdeutsche Umsetzung als unzureichend hinsichtlich der Durchführung und Kontrolle der Aktionsprogramme (Artikel 5) und der anrechenbaren Nitrat-Ausbringungsverluste von 20 %. Nach Meinung des EUGH ist der Zuschlag von Ausbringungsverlusten in der Nitratverordnung generell nicht vorgesehen, und die in der Verordnung verankerten 170 kg N/ha und Jahr stellen somit den zulässigen Maximalwert dar (s. Kap. 4.6.2.1).

Empfehlung

Streichung der anrechenbaren Ausbringungsverluste und gegebenenfalls auch Senkung der anrechenbaren Lagerungsverluste in der Düngeverordnung.

4.6.3.2 FFH-Richtline

Erst mit dem "Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 30. April 1998" erfolgte die Umsetzung der bereits 1992 auf europäischer Ebene verabschiedeten "EG-Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen" (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH)) in deutsches Recht. Über die FFH-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie soll unter der Bezeichnung "Natura 2000" ein kohärentes, europäisches Netz besonderer Schutzgebiete, wertvoller Lebensraumtypen mit EU-weiter Bedeutung und gemeinschaftsweit seltenen und bedrohten Arten eingerichtet werden. Im Zuge der Umsetzung waren Gebietsvorschläge von den Mitgliedsstaaten zu melden. Deutschland hat die Richtlinie nicht fristgerecht umgesetzt und ist deshalb vom Europäischen Gerichtshof angeklagt worden. Der Klagegrund besteht darin, dass die Gebietsmeldungen erheblich ver-

---

[215] Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EwG)

[216] Belgien, Spanien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich Portugal und das Vereinigte Königreich.

zögert wurden und noch immer nicht abgeschlossen sind. Vor allem mangelt es an der Meldung von Gebieten außerhalb bereits bestehender Schutzgebiete. Die EU-Kommission hatte Deutschland wegen fehlender Gebietsmeldungen mit einer Strafgeldzahlung von 1,5 Mio. DM/Tag (0,77 Mio. Euro) gedroht.

Bewertung

Der Subventionstatbestand ergibt sich hier aus dem Umstand, dass die mit der Richtlinie verbundenen Nutzungseinschränkungen in den auszuweisenden Gebieten der Landwirtschaft bisher nicht auferlegt werden.

Empfehlung

Konsequente und äquivalente Umsetzung der FFH-Richtlinie in nationales Naturschutzrecht bei gleichzeitiger finanzieller Aufstockung von freiwilligen Naturschutzprogrammen in den Ländern.

4.6.3.3 Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln

Die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln birgt Risiken und Gefahren für Menschen, Tiere und die Umwelt. Aus diesem Grund hat die Europäische Gemeinschaft die Richtlinie 99/414/EWG über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln als gemeinsamen Rechtsakt verabschiedet.

Bewertung

Insbesondere die Verpflichtung, die aus Artikel 4 (1) erwächst und nach der die Mitgliedsstaaten dafür Sorge tragen müssen, dass ein Pflanzenschutzmittel nur zugelassen wird, wenn es keine unmittelbaren schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier (z.B. über Trinkwasser**,** Nahrungs- oder Futtermittel) oder auf das Grundwasser hat, kann häufig als nicht erfüllt angesehen werden (s. Kap. 4.6.1.2 u. 4.6.2.1 u.2).

Empfehlung

Im Bereich der Pflanzenschutzmittelzulassung muss und wird auf europäischer Ebene an einem höheren Schutzniveau gearbeitet. Aus diesem Grund sollten die anstehenden Entscheidungen, vor allem im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, hier besonders die Liste der prioritäre Stoffe), abgewartet werden.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Verhältnis von Agrarwirtschaft und Umwelt- und Naturschutz muss als ambivalent betrachtet werden. Den positiven Umwelteffekten stehen deutliche negative Umwelteffekte gegenüber. Vor allem die Intensivierung der Produktion, die in starkem Maße durch die bisherige Subventionspolitik der EU vorangetrieben wurde, hat in der Vergangenheit zu einer Verschlechterung bei den Umwelt- und Naturschutzgütern geführt.

Der Übergang zu umweltgerechten Formen der landwirtschaftlichen Produktion erfordert Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler und internationaler Ebene, denn gerade im Bereich der Landwirtschaft sind die nationalen Handlungsspielräume in rechtlicher und ökonomischer Hinsicht begrenzt. So kann zum Beispiel eine einseitige Verschärfung des Ordnungsrechts und ein unilateraler Abbau von Agrarsubventionen ohne flankierende Maßnahmen zu sektoralen Wettbewerbsnachteilen und zum Verlust von Marktanteilen der heimischen Produzenten gegenüber inner- bzw. außereuropäischen Wettbewerbern führen. Aus diesen Gründen ist es äußerst wichtig, dass die politischen Entscheidungsträger auf europäischer und internationaler Ebene deutlich für die Implementierung und Durchsetzung nachhaltiger Rahmenbedingungen für den Agrarsektor eintreten. Gerade im Rahmen der anhängigen WTO-Verhandlungen sollte darauf hingewirkt werden, dass Grundsätze zur nachhaltigen Produktion international verbindlich festgeschrieben werden. (Diese Grundsätze gilt es für alle drei Subsektoren zu formulieren.)

Die Ausführungen in Kapitel 3 haben gezeigt, dass sowohl die anstehenden WTO-Verhandlungen als auch die Osterweiterung der EU den Druck auf das EU-Agrarsubventionssystem verschärfen. Aus Sicht des Umweltschutzes liegt darin eine große Chance, denn im Rahmen der WTO lassen sich Agrarsubventionen voraussichtlich nur dann längerfristig rechtfertigen, wenn sie deutlich von Produktions- bzw. Intensivierungsanreizen entkoppelt werden (also etwa in Form direkter Einkommenshilfen gewährt oder an die Erbringung ökologischer Leistungen gebunden werden). Und auch die Osterweiterung der EU erhöht angesichts der begrenzten öffentlichen Finanzierungsspielräume den Druck, die ökologisch schädlichen Marktstützungsmaßnahmen und Preisausgleichszahlungen zu verringern.

Von einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Subventionspolitik würden Zuerwerbs- und Nebenerwerbsbetriebe voraussichtlich überdurchschnittlich profitieren, denn in der Regel wenden diese Betriebe relativ extensive Produktionsverfahren an, beteiligen sich häufiger an Agrarumweltprogrammen und erbringen somit höhere Umwelt- und Naturschutzleistungen. Zugleich würden damit Einkommenssicherung und Erhalt von Betrieben und Arbeitsplätzen in eher benachteiligten Regionen gewährleistet.

5.1 Landwirtschaftliche Subventionspolitik

Durch die Reform der EU-Subventionspolitik und die auf nationaler Ebene eingeleitete Agrarwende haben sich die Möglichkeiten zur Implementierung einer nachhaltigen Landwirtschaftspolitik deutlich verbessert. Die EU hat mit der Umsetzung der Agenda 2000 die rechtlichen Grundlagen für ausbaufähige Honorierungsprogramme (Agrarumweltmaßnahmen) und Mechanismen (Cross Compliance, Modulation) zur Förderung von Umwelt- und Naturschutzleistungen geschaffen, mit denen ein erheblicher Anteil der Mittel aus den Preisaus-

gleichszahlungen Umwelt orientiert umverteilt werden könnte. Diese Möglichkeiten sind in Deutschland, aber auch in den anderen EU-Mitgliedstaaten, bisher unzureichend genutzt worden. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass eine Umschichtung von Subventionen zugunsten von Agrarumweltmaßnahmen und anderen Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums in fiskalischer Hinsicht ein Verlustgeschäft für die EU-Mitgliedstaaten darstellt. Denn Preisausgleichszahlungen werden zu 100 Prozent aus dem EU-Haushalt finanziert, während Maßnahmen zur Förderung der ländlichen Entwicklung national kofinanziert werden müssen. Insofern besteht hier ein dringender Reformbedarf bei der EU-Subventionspolitik im Landwirtschaftsbereich.

Die Umverteilungswirkung der Modulation, derzeit in Deutschland mit lediglich 2 % linearer Kürzung oberhalb eines einzelbetrieblichen Freibetrages von 10.000 EUR geplant (vgl. Kap. 3.1.1), wäre erheblich größer, wenn man sie degressiv und nicht linear gestalten würde. Zudem könnte man den Spielraum weiter ausschöpfen und bis zu 20 % der Preisausgleichszahlungen kürzen. Die moderate Umsetzung der Modulation ist vor dem Hintergrund der bereits angesprochenen finanziellen Belastungen, der ohnehin schon bestehenden Nettozahlerposition Deutschlands und der überproportionalen Betroffenheit großer Betriebe in den neuen Bundesländern zu sehen. Im Hinblick auf den zuletzt genannten Aspekt böte eine strikte Kopplung der Transferzahlungen an den Arbeitskräftebesatz (z.B. durch höhere Freibeträge je AK) eine sozialverträgliche und sinnvolle Lösung. Bei den wenigen sehr großen Betrieben, die erheblich rationalisiert mit deutlich unterproportionalem Arbeitskräftebesatz wirtschaften, kann unterstellt werden, dass diese auch mit deutlich geringeren Subventionen auf Weltmarktniveau wettbewerbsfähig blieben.

Auf dem Weg zu einer Politik der nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume bietet sich im Rahmen der Subventionspolitik eine Doppelstrategie an:

- der konsequente Ausbau von Cross Compliance, von Agrarumweltprogrammen und Programmen zur ländlichen Entwicklung (2. Säule) und zeitlich parallel hierzu
- eine schrittweise Verringerung der im Rahmen der Markt- und Preispolitik gewährten Subventionen (1. Säule).

Die Subventionen, die derzeit nach wie vor weitgehend in den zuletzt genannten Bereich fließen, sollten mittelfristig auf etwa ein Drittel des EU-Agrarhaushaltes absinken. Entsprechend könnten die Subventionen für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (VO-EG Nr. 1257/99), die ein breites Spektrum an Maßnahmen mit ökologischer Ausrichtung beinhaltet (einschl. Agrarumweltmaßnahmen, Förderung benachteiligter Gebiete, Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung), von derzeit knapp 10 % des gesamten EU-Agrarhaushaltes zusammen genommen auf bis zu zwei Drittel der gesamten EU-Agrarausgaben ansteigen.[217] Insgesamt muss zusätzlich die Kohärenz zwischen der 1. und 2. Säule noch deutlich verbessert werden.

Für die Instrumente, deren Budgets von der Anwendung der Horizontalen Verordnung profitieren, ist zudem eine möglichst deutliche, qualitative Abgrenzung oberhalb der guten fachlichen Praxis zu fordern, um freiwerdende Mittel im Sinne der Verordnung eindeutig ökolo-

[217] Knickel, K.-H., (2002): Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion: Szenarien und Prognosen für die Landwirtschaft bis 2030 – Handlungsbedarf und Langfriststrategien für die Umweltpolitik. UBA-Texte 18/02. Umweltbundesamt (Hrsg.). Berlin, S. 140.

gisch produktiv einzusetzen. Dieser Grundsatz betrifft in erster Linie die Agrarumweltmaßnahmen (und für die Forstwirtschaft die Erstaufforstung).

In der Formulierung nachhaltiger Leitbilder und der Operationalisierung in entsprechende Programme ist die Landwirtschaftspolitik weiter fortgeschritten als der Forst- und Fischereisektor. Das Leitbild des ökologischen Landbaus hat dabei die schärfsten Konturen, ist klar definiert und durch Verordnungen innereuropäisch verankert. Allerdings besteht das Problem, dass für die große Mehrheit der landwirtschaftlichen Betriebe bisher keine ausreichend konkreten, alternativen Orientierungsziele angeboten werden. Neben den weltmarktorientierten Betrieben (15 %) und den Betrieben des ökologischen Landbaus (max. 20 % vgl. Kap. 4.2.2) verbleibt die größte Gruppe der landwirtschaftlichen Betriebe (65 %) weiterhin ohne deutliche betriebliche Entwicklungsperspektive. Die bisherige Fokussierung auf den ökologischen Landbau sollte deshalb ergänzt werden durch verstärkte Anstrengungen der Legislative, auch diesen Betrieben Hilfestellung und eine verlässliche Entwicklungsperspektive zu geben.

Vor dem Hintergrund der begrenzten finanziellen Möglichkeiten ist zur Generierung einer „dritten Finanzierungssäule“ durch höhere Konsumentenpreise die Etablierung von validen, transparenten Produktkennzeichen im Markt von entscheidender Bedeutung. Für den Nahrungsmittelbereich ist neben dem bereits eingeführten Qualitätssiegel für Produkte aus dem ökologischen Landbau ein weiteres Zeichen für eine zu definierende multifunktionale Landwirtschaft in der Entwicklung. Letzteres sollte mit dem Grundsatz der regionalen Erzeugung verknüpft werden.[218] Die Definition von Regionalität stellt dabei für die einzelnen Produktgruppen und deren Operationalisierung in Produktion, Handel und Marketing ein wichtiges Forschungsfeld dar. Eine Flankierung durch breit angelegte PR-Kampagnen, staatliche Nachfrage und andere Aktivitäten[219] ist notwendig, um eine entsprechende Marktdurchdringung zu erreichen und damit das staatliche Honorierungssystem zu entlasten. Sollte es nicht gelingen, ein ausreichendes Qualitäts- und Preisbewusstsein bei den Konsumenten zu erreichen, wird auch weiterhin vor allem das Niedrigpreissegment wachsen. Die bisher eingeplanten finanziellen Mittel der Subventionspolitik würden dann vermutlich nicht ausreichen, die große Gruppe langfristig nicht überlebensfähiger Betriebe in multifunktional wirtschaftende Betriebe zu überführen. Die nachhaltige Agrarproduktion müsste dann wesentlich stärker durch eine finanzielle Rückverlagerung in den nationalen Haushalt finanziert werden.

Auf der Ebene der einzelnen Subventionen ist die Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitskriterien im Rahmen der Agrarwende bislang in sehr unterschiedlicher Weise umgesetzt worden. Als generelle Empfehlung sollte die Förderung des Sektors vor allem über die Subventionen erfolgen, die eine nachhaltige Entwicklung der ländlichen Räume gezielt fördern. Das "Gießkannenprinzip", wie es z.B. bei der bisherigen Gewährung der Ausgleichszulage angewendet wird, sollte dagegen beendet werden.

---

[218] Diesbezüglich gibt es aber Probleme mit dem Wettbewerbsgrundsatz der EU. Z.B. mussten das Umweltbundesamt wie auch das Umweltministerium von NRW eine Empfehlung für regionale Produkte aufgrund der Androhung von Sanktionen aus Brüssel wieder von ihrer Homepage entfernen.

[219] z.B. Ausbau der Verbraucherberatung, problembezogener Unterricht an Schulen, Vortragsreihen an Kindergärten/-horten erreichen eine große Anzahl an Zielpersonen, die der Thematisierung von Lebensmittelqualität zugänglich sind. Der Erfahrungsaustausch von Regionalvermarktungsinitiativen ist zu verbessern und zu institutionalisieren.

5.1.1 Finanzhilfen

Die Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien in die landwirtschaftliche Subventionspolitik hat deutlich an Konturen gewonnen. Daher stimmen die Empfehlungen dieser Studie für die einzelnen Subventionen vielfach mit dem aktuellen Kurs der Agrarpolitik überein (siehe Tabellen Nr. 5.1.3-1, 5.1.3-2 und 5.1.3-3). Oft wird allerdings im Detail eine Modifizierung der Zielsetzungen oder der Förderbedingungen und -schwerpunkte empfohlen. Beispielsweise sollte bei Investitionszuschüssen/ verbilligten Darlehen durch das Agrarinvestitionsförderungsprogramm die Beste Verfügbare Technik (BAT) bzw. die Einhaltung der guten fachlichen Praxis vorgeschrieben (s. Kap. 4.4.2.6) und im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur der Förderschwerpunkt auf dezentrale, regionale Verarbeitung (s. Kap. 4.4.2.7) gelegt werden.

Positive Wirkungen können die als ökologisch produktiv bewerteten Subventionstatbestände nur in dem Maße entfalten, in dem öffentliche Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden. Daher sollten in weitaus stärkerem Umfang als bereits geplant Verlagerungen des Budgets von den als negativ bewerteten Subventionstatbeständen erfolgen. Nach wie vor haben Agrarumweltprogramme und Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung nur einen geringen Anteil an den gesamten Agrarsubventionen. Die 2. Säule muss zu Lasten der 1. Säule zur zentralen und überwiegenden Finanzierungsquelle des Agrarsektors ausgebaut werden.

Die Implementierung nachhaltiger Kriterien in die landwirtschaftlichen Finanzhilfen hat deutlich an Konturen gewonnen. Im Rahmen der Neuausrichtung der GAK sind weitreichende, unter ökologischen Gesichtspunkten begrüßenswerte Förderkriterien verankert geworden. Vor allem die auf den Einzelbetrieb zielenden Subventionen sind durch die Novellierung deutlich stärker ökologisch ausgerichtet worden (z.B. im Agrarinvestitionsförderungsprogramm). Auch die Empfehlung, die betriebliche Verarbeitung und Vermarktung stärker zu fördern, wird in der neuen Haushaltsplanung bereits berücksichtigt. Für die Subventionstitel Flurbereinigung und Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbaulicher Maßnahmen gilt ebenfalls, dass die Grundsätze der multifunktionalen Landwirtschaft bzw. ländlichen Entwicklung als Planungsgrundlage integrierbar bzw. bereits integriert sind. Auch im Konzept der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung ist der besseren Vernetzung der auf die Landwirtschaft ausgerichteten Programme mit den Fördermaßnahmen anderer Wirtschaftsbereiche bereits Rechnung getragen worden. (siehe Tab. Nr. 5.1.3-2 und 5.1.3-3 Empfehlungen für die Maßnahmen im Rahmen der GAK).

Ein sehr differenziertes Bild zeigt sich zwischen der aktuellen Subventionspraxis zur Förderung der nachwachsenden Energieträger und den Empfehlungen dieser Studie. Ein deutlicher Dissens besteht vor allem hinsichtlich der Förderung der Produktion biogener Treibstoffe, die als deutlich ökologisch und ökonomisch kontraproduktiv angesehen wird. Konsens besteht dagegen bei der Bewertung weiterer Möglichkeiten, die sich aus den Programmen zur Förderung von regenerativen Energien für den Sektor ergeben. Gerade im Bereich Biogas und Holz können hier vermutlich noch erhebliche positive Umweltwirkungen in Kombination mit Einkommensquellen für die Land- und Forstwirtschaft erschlossen werden. Diese Entwicklungsmöglichkeiten sind von Bund und Ländern erkannt worden und werden durch umfangreiche Programme und Forschungsprojekte unterstützt (siehe Tab. Nr. 5.1.3-1: Empfehlungen für die Finanzhilfen der Bundes (ohne GAK-Maßnahmen).

5.1.2 Steuererleichterungen

Die Steuervergünstigungen sind bezüglich ihrer finanziellen Bedeutung für den Agrarsektor hinter den Finanzhilfen einzuordnen. Gleichwohl ist die ökologische bzw. nachhaltige Ausgestaltung der Steuererleichterungen für die Schaffung eines konsistenten Politikrahmens nicht zu vernachlässigen. Für die Steuererleichterungen wird in der Mehrheit ein Abbau der Vergünstigungen empfohlen (siehe Tab. Nr. 5.1.3-4 Empfehlungen für die umweltorientierte Ausrichtung der Steuererleichterungen).

Speziell bei den staatlichen Steuerverzichten, die die Motorisierung des Sektors betreffen, wird in Abweichung von der Haushaltsplanung der Bundesregierung ein deutlicher Abbau der bisherigen Umfänge bzw. stagnierende Zuwendungen empfohlen. Begründet wird diese Empfehlung damit, dass das Subventionsziel, die Rationalisierung im landwirtschaftlichen Bereich zu unterstützen, weitgehend als abgeschlossen betrachtet werden kann. Für die steuerlichen Vergünstigungen des Agrardieselgesetzes wird gefordert, dass der Sektor an der Internalisierung externer Kosten in diesem Bereich ebenfalls beteiligt wird, damit energieeffiziente Verhaltensweisen verbunden mit technischen Fortschritten auch in der Landwirtschaft weiterentwickelt werden. Der vielfach in der Literatur beschriebenen Begründung, dass in anderen europäischen Mitgliedsstaaten ähnliche Steuerausnahme-tatbestände bestehen, kann damit begegnet werden, das ein Vergleich mit anderen Mitgliedsstaaten durch die Heterogenität der einzelnen Steuersysteme nicht zulässig erscheint.[220] Die Budgeteffekte der Empfehlungen sind aufgrund der Umfänge der Steuervergünstigungen bedeutend (siehe Tab. Nr. 5.1.3-4 Empfehlungen für die umweltorientierte Ausrichtung der Steuererleichterungen).

Aufgrund des nach wie vor erheblichen Handlungs- und Gestaltungsbedarfs sollten eingesparte Mittel dem Agrarsektor oder zumindest den ländlichen Räumen weitestgehend über andere im Sinne der Nachhaltigkeit Ziel führende Instrumente wieder zufließen.

5.1.3 Implizite Subventionen

Die sektorrelevanten gesetzlichen Vorgaben bilden das Grundgerüst eines kohärenten Politikrahmens und die Grundlage von der sich die gute fachliche Praxis ableitet, denn erst wenn ein Basisniveau des Umwelt- und Naturschutzes gesetzlich verankert ist, kann ein konsistenter Rahmen für die Honorierung von ökologischen Leistungen oberhalb dieses Basisniveaus definiert werden. Die Konkretisierung der guten fachlichen Praxis in der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und im Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodenSchG) mit ihrer definierenden Bedeutung für die korrespondierenden Fachgesetze, ist ein erheblicher Schritt zur Definition dieses Basisniveaus. Wermutstropfen ist allerdings das mangelnde Instrumentarium, um die gewünschten Zustände bzw. Verhaltensweisen durchzusetzen (s. Kap. 4.6.1.1)

Bezogen auf die landwirtschaftliche Praxis müssen für die Umweltmedien Wasser, Boden und Luft aber noch deutliche qualitative Nachbesserungen erfolgen. Gerade im Bundesbodenschutzgesetz, dem Immissionsschutzgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz sowie in den landwirtschaftlichen Fachgesetzen finden sich noch erhebliche umweltrelevante Rege-

[220] Parsche, R.; Haug, P.; Marcelo, A.; Chang, W. N.; Reichl, B. (2001): Internationaler Vergleich der Systeme zur Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft, Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München.

lungen, die eine Beeinträchtigung der Umweltressourcen und hohe volkswirtschaftliche Kosten verursachen. Speziell für die Ressource Süßwasser mit ihrer hohen Bedeutung für alle Lebensbereiche muss und wird sich das Schutzniveau durch ordnungsrechtliche Bestimmungen für die Landwirtschaft verschärfen. Als Übergangsmodell wird die Förderung des kooperativen Gewässerschutzes und die deutliche Ausweitung von speziell auf den Gewässerschutz zielenden Agrarumweltprogrammen empfohlen.[221]

In Bezug auf Umsetzung und Kontrolle nationaler, europäischer und internationaler Rechtsakte gibt es ebenfalls deutliche Defizite. Wichtige Richtlinien wie die FFH- und die Nitratrichtlinie sind unzureichend und/oder mit erheblicher Verzögerung umgesetzt worden. Weitere wichtige Rahmenverordnungen stehen zur Umsetzung an [z.B. die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)]. Eine zügige Umsetzung scheint nicht nur für die Entwicklung eines konsistenten sektoralen Politikrahmens geboten, sondern auch haushaltstechnisch ratsam, da Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht zukünftig mit empfindlichen finanziellen Sanktionen verbunden sein werden (siehe Tab. Nr. 5.1.3-5 Empfehlungen zur Verringerung ökologisch kontraproduktiver impliziter Subventionstitel).

[221] Modellprojekte mit Vorzeigecharakter sind z.B. das Wassergut Canitz der Stadt Leipzig oder das Modellprojekt Drunter & Drüber im Langeler Rheinbogen bei Köln.

Tabelle 5.1.3--1: Empfehlungen für die Finanzhilfen der Bundes (ohne GAK-Maßnahmen)

Bezeichnung der Finanzhilfe	Ökologische Bewertung	Empfehlung	Budgetplanung laut Subventionsbericht	Subventionsvolumen 2001 in Mio. EUR
Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	teilweise positiv (Förderung der Streuobstwirtschaft)	Umfang reduzieren durch Eingrenzung des Nutznießerkreises und Liberalisierung	Umfang reduziert, aber lediglich durch Liberalisierung	109
Programm zur Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben im Bereich Nachwachsender Rohstoffe	Nicht eindeutig klassifizierbar	Umfang beibehalten, jedoch Änderung der Förderschwerpunkte	Umfang konstant	26,1[222]
Markteinführungsprogramm biogene Treib- und Schmierstoffe	negativ	Vollständiger Abbau der Förderung (ausgenommen Schmierstoffe)	Umfang konstant	10,2
Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien (ab 2002: Förderung von erneuerbarer Energie und rationeller Energieanwendung)	positiv	Umfang erhöhen	Umfang erhöht	300,4[223]
Bundesprogramm Ökolandbau	positiv	Wirkung noch nicht abschätzbar	Neue Maßnahme	34,8
Bundesprogramm Tiergerechte Haltungsverfahren	positiv	Wirkung noch nicht abschätzbar	Neue Maßnahme	12,8

Quelle: Eigene Zusammenstellung

[222] Diese Subventionsmittel gehen nur teilweise an den landwirtschaftlichen Sektor.

[223] Diese Subventionsmittel gehen nur teilweise an den landwirtschaftlichen Sektor. Für das Jahr 2002 sollen 35 Mio. EUR in die Förderung landwirtschaftlicher Biogas- und anderer Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse fließen.

Tabelle 5.1.3-2: Empfehlungen für die Maßnahmen im Rahmen der GAK

	Ökologische Bewertung	Empfehlung	Budgetplanung laut Subventionsbericht	Subventionsvolumen 2001 in Mio. EUR
Zuweisung für agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	Tendenziell positiv	Umfang erhöhen	Umfang erhöht	3,1
Flurbereinigung	Tendenziell positiv	Umfang aufgrund neuer Aufgabenschwerpunkte erhöhen	Umfang erhöht	122,9
Wirtschaftswegebau	Subventionsziel fast vollständig erreicht	Deutlicher Abbau	Deutlicher Abbau	3,0
Dorferneuerung und Maßnahmen der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz	Tendenziell positiv	Umfang für landwirtschaftsrelevante Förderung beibehalten	Umfang konstant	124,6[224]
Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbaulicher Maßnahmen	Teilweise negativ; Förderung ist nur noch mittelfristig und in bestimmten Bereichen sinnvoll	Umfang deutlich verringern	Umfang leicht verringert	45,0
Agrarinvestitionsförderungsprogramm	positiv (Maßnahme mit Förderungspriorität)	Erhöhung des Umfangs aufgrund gezielter Fördermöglichkeiten im Hinblick auf das Entwicklungsleitbild	Umfang erhöht	232,2
Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur	positiv (Maßnahme mit Förderungspriorität)	Deutliche Erhöhung des Umfangs bei geänderter Aufteilung der Mittel	Deutliche Erhöhung des Umfangs	37,7

Quelle: Eigene Zusammenstellung

[224] Diese Subventionsmittel gehen nur teilweise an den landwirtschaftlichen Sektor.

Tabelle 5.1.3-3: Empfehlungen für die Maßnahmen im Rahmen der GAK

	Ökologische Bewertung	Empfohlene Budgetentwicklung	Budgetplanung laut Subventionsbericht	Subventions-Volumen 2001 in Mio. EUR
Zuweisungen zur Gewährung einer Ausgleichszulage in Berggebieten und bestimmten anderen benachteiligten Gebieten	Unspezifisch	Umfang deutlich verringern durch Eingrenzung des Nutznießerkreises; ggf. Nutzung der Fördermittel für Maßnahmen, die unmittelbar dem Umweltschutz zugute kommen	Umfang leicht verringert	132,7
Zuweisungen zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft	positiv (Maßnahme mit Förderungspriorität)	Deutliche Erhöhung der Mittel durch Ausbau der Modulation und Einführung von Cross Compliance	Geringfügig erhöhter Umfang	30,8
Rationalisierungsmaßnahmen im Erzeugungsbereich	Neutral bis negativ	Streichung, da keine staatlich zu finanzierende Aufgabe	Umfang konstant	13,0

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tabelle 5.1.3-4: Empfehlungen für die umweltorientierte Ausrichtung der Steuererleichterungen

Bezeichnung der Steuererleichterung	**Ökologische Klassifizierung**	**Empfohlene Budgetentwicklung**	**Budgetplanung laut Subventionsbericht**	**Geschätztes Subventionsvolumen 2001 in Mio. EUR (öffentliche Gelder)**
Ermittlung des Gewinns in der Land- und Forstwirtschaft nach Durchschnittssätzen (§ 13a EStG)	Nur unter bestimmten Voraussetzungen positiv	Beibehaltung aus Gründen der Verwaltungs-vereinfachung; Senkung der Viehbesatz-höchstgrenzen	Umfang konstant	20
Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden	negativ	Streichung	Umfang konstant	5
Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie Vereine nach § 5 Abs. 1 KStG	positiv	Verringerung der Förderung durch Eingrenzung des Nutznießerkreises	Umfang konstant	15
Steuerbefreiung landwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und –vereine, bestimmter Tierhaltungskooperativen und bestimmter landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften und -vereine nach § 3 GewStG	negativ	Verringerung der Förderung durch Verschärfung der umweltschutzbezogenen Förderbedingungen	Umfang sinkt	5,1
Agrardieselgesetz	negativ	Abbau	Umfang steigt	235
Kraftfahrzeugsteuer § 3 Abs.7	negativ	Abbau	Umfang konstant	89
Befreiung von der Viehversicherungssteuer	unspezifisch	Streichung	Umfang konstant	1
Branntweinsteuerbefreiung	nur unter bestimmten Voraussetzungen positiv	Verringerung der Förderung durch Eingrenzung des Nutznießerkreises und Liberalisierung	Verringerung des Umfangs durch Liberalisierung	7,7

106

(Fortsetzung)

Zuschläge zum Einheitswert in der Landwirtschaft	negativ	Abbau	Nicht ausgewiesen	6,1
Steuerermäßigungen im Rahmen der Ökosteuer	negativ	Abbau	Umfang konstant	133
Umsatzsteuerermäßigungen für bestimmte Fütterungsarzneimittel	negativ	Streichung	Umfang konstant	nicht bekannt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tabelle 5.1.3-5: Empfehlungen zur Verringerung ökologisch kontraproduktiver impliziter Subventionen

Titel	**Relevanter negativer Sachstand**	**Empfehlung**
Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG)	Fehlende Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der gfP und fehlende Ermächtigungsgrundlage um die gfP durchzusetzen	Formulierung und Implementierung einer an nachhaltigen Kriterien orientierten und ausreichend konkreten Bundesbodenschutzverordnung und Implementierung einer Ermächtigungsgrundlage zur Durchsetzung der Grundsätze der gfP für den Bodenschutz
Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)	Mangelnde Konkretisierung der gfP, konkrete Bewertung nur auf Länderebene möglich	Stärke Konkretisierung der guten fachlichen Praxis auf Bundesebene
Wasserhaushaltsgesetz (WHG)	Privilegierungsklauseln für die Landwirtschaft, die eine nicht nachhaltigen Umgang mit der Ressource Wasser legitimieren, z.B. die Entwässerung von Feuchtflächen, aber auch den Eintrag von Nitrat und Pflanzenschutzmittelrückständen.	Abbau der Privilegien bezüglich Wasserentnahme und Entwässerung (§ 33 Abs. 2 Nr. 1 WHG) bzw. Festlegung einer an nachhaltigen Prinzipien orientierten gfP im quantitativem Umgang mit der Ressource Wasser. Durchsetzung der Bestimmungen des § 1a und Beseitigung des Allgemeinlastprinzips nach §19 Abs. 4 WHG. Durchsetzung des Verursacherprinzips auch für die diffuse Gewässerverschmutzung, die aus landwirtschaftlicher Tätigkeit resultiert. Anwendung von Prüf- und Wartungsvorschriften für Wirtschaftsdüngerlager in Anlehnung an übliche Verfahren in der gewerblichen Wirtschaft.
Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG)	Grundlage zur Durchführung von Genehmigungsverfahren beruhen auf zu hohen Tierbesatzdichten; mangelnde Umsetzung der IVU-Richlinie bezogen auf den europäischen Technikstandard	Generelle Bindung der Mast- und Aufzuchtplätze an die landwirtschaftliche Fläche < 2 GV/ha LF, Implementierung von Umwelt- und Tierschutzmindeststandards Generelle Genehmigungspflicht aller landwirtschaftlichen Stallhaltungsanlagen mit vereinfachtem Verfahren Festschreibung der Besten verfügbaren Technik (§ 3 Abs. 6 BImSchG)
Düngeverordnung (DüngVO)	Unzureichende Konkretisierung der guten fachlichen Praxis, unzureichende Erfüllung von Umweltqualitätszielen (§ 1a WHG)	Begrenzung des zulässigen Stickstoffüberschusses auf 50 kg/ha a Abänderung des § 5 WHG von gesamtbetrieblichen in schlagspezifische Aufzeichnungen Verbot der Phospatdüngung bei hoher P-Versorgung Sofortige Einarbeitung von Wirtschaftsdünger nach Ausbringung auf den Acker (< 1h) Streichung der anrechenbaren Stickstoffverluste bei Ausbringungen und Lagerung von Wirtschaftsdünger bezogen auf die zulässige Gesamtstickstoffmenge; Ausbringen nur bei niedrigen Temperaturen und geringen Windgeschwindigkeiten; Flache Ausbringung mit Schleppschläuchen oder Gülleinjektion/-drill in wachsende Bestände oder auf Grünland Erhöhung der vorgeschriebenen Lagerkapazitäten Ansäuerung der Gülle (pH <7)

(Fortsetzung)		
Pflanzenschutzgesetz (PflanzSchG)	Unzureichende Konkretisierung der guten fachlichen Praxis, unzureichende Erfüllung von Umweltqualitätszielen (z.B. Orientierung am integrierten Pflanzenbau, § 1a WHG)	Konkretisierung der gfP durch Nutzung der implementierten Verordnungsermächtigung Ausrichtung des Schadschwellenprinzips an nachhaltigen Kriterien Sukzessives Ersetzen der anwendungsorientierten Auflagen durch technikorientierte Lösungen (z.B. abdriftarme Düsen) Ausweitung der Ausweisung von Wasserschutzgebieten

Quelle: Eigene Zusammenstellung

5.2 Forschungsbedarf

Betrachtet man den Agrarsektor insgesamt, so zeichnet sich ein deutliches Kommunikationsdefizit über sektorale Entwicklungsziele ab. Der Förderung der Moderation zwischen den verschiedenen Akteursgruppen sollte deshalb eine größere Bedeutung zugemessen werden, um zu konsensualen Leitbildern zu gelangen und verhärtete "Fronten" im Aktionsfeld Agrarwirtschaft, Umwelt- und Naturschutz und Nachhaltigkeit aufzuweichen. Damit eng verbunden ist die Diskussion und Entwicklung entsprechender zielgerichteter Fördergrundsätze, die in keinem der drei Subsektoren als abgeschlossen betrachtet werden kann. Speziell für die Landwirtschaft ergibt sich ein Forschungsbedarf daraus, dass die gute fachliche Praxis als Basis für die Gewährung von sektoralen Zuwendungen nur übergangsweise zulässig erscheint. Die zu entwickelnden Basiskriterien der multifunktionalen Landwirtschaft oberhalb der guten fachlichen Praxis sollten dabei auch den qualitativen Abstand zwischen einer Subvention und einem Entgelt/Honorar für gesellschaftlich nachgefragte Umwelt- und Erholungsgüter definieren, um auch vor Einwendungen internationaler Handelspartner geschützt zu sein. Eine möglichst weitreichende Akzeptanz aller Akteure dieses Politikfeldes bildet hier einen wesentlichen Erfolgsfaktor und würde die Effektivität der aufgewendeten öffentlichen Mittel steigern.

Als weiteres wichtiges Forschungsfeld sollte in Analogie zu den umweltorientierten Basiskriterien auch die gesellschaftspolitische Dimension der landwirtschaftlichen Entwicklungsleitbilder konkretisiert werden. Der Terminus "bäuerliche Landwirtschaft" wird bisher in der begrifflichen Gemengelage von "Familienbetrieb" bis "angemessener Arbeitskräftebesatz pro Hektar" angesiedelt und stellt bislang keine belastbare Richtgröße für die (Um-)Verteilung von Subventionen dar.

Die Entwicklung von ökologischen und sozialen Kriterien sollte Inhalt sozioökonomischer Forschungsvorhaben werden, um den wissenschaftlichen Diskurs konstruktiv voranzutreiben. Die Kriterien könnten dann auch normative Grundlage für die Weiterentwicklung von ökologisch und/oder regional ausgerichteten Produktzeichen sein, die die Agrarwende flankierend unterstützen und den Haushalt indirekt entlasten könnten.

6 Subsektor Forstwirtschaft

6.1 Rahmenbedingungen des Forstsektors

Die Forstwirtschaft ist nach der Landwirtschaft der zweitgrößte Landnutzer und prägend für viele Kulturlandschaften. Sie unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von der Landwirtschaft, die für die Entwicklung einer nachhaltigen sektoralen Subventionspolitik von wesentlicher Bedeutung sind:

- Ein relativ konsensfähiges Leitbild für eine nachhaltige Forstwirtschaft, das als Grundlage für forstwirtliche Subventionspolitik dienen könnte, existiert noch nicht aufgrund der unterschiedlichen Besitzkategorien und der divergierenden Ziele in der Forstwirtschaft (s. Kap. 6.1.1).
- An die Forstwirtschaft werden sehr breite Nutzungsanforderungen gestellt (Holzproduktion, Erholungs- und Schutzfunktion; s. Kap. 6.1.3). Die forstwirtschaftlichen Leistungen, die in der Landwirtschaft weitgehend synergetisch wirken, konkurrieren in der Forstwirtschaft eher miteinander.
- Im Unterschied zur landwirtschaftlichen Produktion wird das forstwirtschaftliche Einkommen nicht durch umfangreiche Preisausgleichszahlungen gestützt.
- Zur Honorierung der ökologischen/gesellschaftlichen Leistungen der Forstwirtschaft (Schutz- und Erholungsfunktion, Kohlenstoffbindung, etc.) existieren auf Bundesebene keine eigenen forstwirtschaftlichen Programme.
- Aufgrund der langen Produktionszeiträume in der Forstwirtschaft ist eine ökologisch ausgerichtete naturnahe Forstwirtschaft in bestehenden Beständen nur sukzessive über längere Zeiträume zu verwirklichen.
- Die Wälder sind in erheblichem Maße negativen externen Effekten ausgesetzt, die das Produktionsergebnis negativ beeinflussen.
- Im Gegensatz dazu gehen von der Forstwirtschaft aufgrund ihrer relativ naturnahen Produktion überwiegend positive externe Effekte aus.

6.1.1 Strukturdaten zur Forstwirtschaft in Deutschland

Die Forstwirtschaft bewirtschaftet in Deutschland rund 10,7 Mio. ha bzw. ca. 30 % der gesamten bundesrepublikanischen Fläche. Die Aufteilung der Gesamtwaldfläche auf die einzelnen Bundesländer ist dabei sehr unterschiedlich. Bayern und Baden-Württemberg vereinen als waldreichste Länder mehr als ein Drittel der gesamten Waldfläche der Bundesrepublik, während das nordwestdeutsche Tiefland und Schleswig-Holstein einen Waldflächenanteil von unter 10 % an der Gesamtfläche aufweisen.

Bei der Baumartenzusammensetzung entfallen 44 % der Waldfläche in Deutschland auf reine Nadelwälder (Beimischung 0-10 %), 25 % auf Nadelmischwälder (Beimischung >10%). Mit Laubmischwäldern sind rd. 18 % der Waldfläche bestockt, und reine Laubwälder belegen 13 % der gesamten Waldfläche.

Betrachtet man die Eigentumsverhältnisse, so herrschen im Forstwirtschaftssektor gänzlich andere Voraussetzungen als im Landwirtschaftssektor. 54 % der Waldflächen sind in öffentlichem Besitz (Staatswald 34 %, Körperschaftswald 20 %), und nur 46 % der Waldfläche

werden als Privatbesitz bewirtschaftet. Insgesamt wurden in Deutschland 1999 rund 8,9 Mio. ha Wald von rd. 273.000 statistisch erfassten Wirtschaftsbetrieben bewirtschaftet.

Der überwiegende Teil entfiel auf gemischte land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Diese Betriebe bewirtschafteten in der Regel kleine Waldflächen (im Durchschnitt 5,4 ha) und hatten insgesamt einen Anteil von 16 % an der bewirtschafteten Waldfläche. Die Umsatzerlöse des Betriebszweiges Forstwirtschaft sind bei diesen Gemischtbetrieben mit 1,4 – 4 % des Gesamtbetriebseinkommens allerdings als marginal anzusehen. In einigen bäuerlichen Betrieben hat der Waldbesitz aber immer noch die Funktion einer Vermögensreserve.

Die auf Waldbau spezialisierten 26.000 Forstbetriebe bewirtschafteten rd. 7,4 Mio. ha Wald. Die Einnahmen der Forstbetriebe aus der Waldnutzung stammen zu etwa 90 % aus dem Holzverkauf[225]. Ihre wirtschaftliche Lage wird gegenwärtig als schwierig eingestuft. Weitere rund 10 % der bundesrepublikanischen Waldfläche entfallen auf ca. 800.000 Privat-personen, deren Besitz in der Forststatistik nicht enthalten ist.

Volkswirtschaftlich betrachtet ist der Subsektor Forstwirtschaft, mit einem Beitrag zum Bruttosozialprodukt von deutlich weniger als 1 %, in der Bundesrepublik ein unbedeutender Wirtschaftszweig. Allerdings greift dies deutlich zu kurz, denn wichtigen Leistungen des Waldbaus (s. Kap. 6.1.3) stehen keine monetären Zahlungen gegenüberstehen, die sich infolgedessen auch nicht im BIP niederschlagen.

6.1.2 Ökologischer Status der Wälder

Wald ist in weiten Teilen Europas die von Natur aus dominierende Vegetationsform und hat vielfältige Schutzaufgaben für den Naturhaushalt (speziell für die Umweltmedien Wasser, Boden und Luft), für die Artenvielfalt, aber auch für die Gestalt der Landschaft. Der Mensch hat schon sehr früh in diese Waldökosysteme eingegriffen. Natur- oder Urwälder finden sich folglich nur noch als isolierte, oft sehr kleinflächige Relikte. Ein Optimum an Biodiversität war Mitte des 19. Jahrhunderts erreicht. Danach sank die Ökosystem- und Artenvielfalt aufgrund der Technisierung der Landnutzung rapide ab. Heute ist ein großer Teil der mitteleuropäischen Ökosysteme und Arten in ihrem Fortbestand bedroht. Hierzu zählen auch viele Waldökosysteme. Nach neueren Einschätzungen wird die Naturnähe der bundesrepublikanischen Waldflächen[226] und deren Bewirtschaftung wie folgt beurteilt:

[225] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997): Waldbericht der Bundesregierung, Bonn.

[226] Giegrich, J., Sturm, K. (1999): Naturraumbeanspruchung waldbaulicher Aktivitäten als Wirkungskategorie für Ökobilanzen. Teilbericht im Rahmen des Forschungsvorhabens Ökologische Bilanzierung graphischer Papiere. Institut für Energie- und Umweltforschung (Ifeu), Heidelberg.

Tabelle 6.1.2-1: Natürlichkeitsklasseneinteilung

Klasse	Bezeichnung der Klasse	Grobe Bezeichnung von Nutzungsformen	Flächenanteil in der BRD in %
1	Natürlich	Unbeeinflusstes Ökosystem, Urwald	5
2	Naturnah	Naturnahe forstwirtschaftliche Nutzung	5
3	Bedingt naturnah	bedingt naturnahe land- und forstwirtschaftliche Nutzung	50
4	Halbnatürlich	Halbnatürliche land- und forstwirtschaftliche Nutzung	30
5	Bedingt naturfern	Bedingt naturferne forst- und landwirtschaftliche Nutzung	10

Quelle: nach Giegrich, J.; Sturm; K. (1999): Naturraumbeanspruchung waldbaulicher Aktivitäten als Wirkungskategorie für Ökobilanzen.

Begründet wird die dominierende Einteilung in die Klassen "bedingt natürlich" und "halbnatürlich" durch die oft nicht standortgerechte Bestockung. Vor allem der in den 1950er und 1960er Jahren praktizierte Nadelholzmonokulturanbau muss auf klassischen Laubbaum- oder Grünlandstandorten häufig als „halbnatürlich“ und „bedingt naturfern“ bezeichnet werden.

Neben den bewirtschaftungstechnischen Beeinträchtigungen der biologischen Leistungsfähigkeit der Wälder werden diese auch durch die ubiquitäre Umweltverschmutzung geschwächt. Durch den lange Zeit anhaltenden flächendeckenden Schadstoffeintrag, vor allem durch die Versauerung des Bodens und durch Schadinsektenkalamitäten, entstehen im Wald große ökologische Schäden und den Forstbetrieben entsprechende ökonomische Verluste. Trotz erfolgreicher Reduzierung vieler Schadstoffemissionen ist bisher kein Rückgang bei den Waldschäden zu verzeichnen. Immer noch weisen 21 % der deutschen Wälder deutliche und 41 % schwache Schädigungen auf. Der Landwirtschaft als Hauptemittentin des Stickstoff bedingten Versauerungspotentials kommt dabei eine besondere Rolle zu.

6.1.3 Produkte der Forstwirtschaft

Im Gegensatz zur Landwirtschaft ist die Leistungsvielfalt der Forstwirtschaft integraler Bestandteil fachlicher und politischer Planung. Der Terminus "Multifunktionale Forstwirtschaft", der bereits in den 1970er Jahren in das Bundeswaldgesetz aufgenommen wurde, bezeichnet dabei die Vielfalt unterschiedlichster gesellschaftlicher Ansprüche an den Wald und seine Bewirtschaftung. Im Einzelnen handelt es sich um folgende Funktionen:

- Holzproduktion
- Ökologische Schutz- und
- Erholungsfunktion

Politische Entscheidungsträger auf Bundes- und Landesebene sind sich weitgehend einig, dass alle Funktionen des Waldes möglichst gleichrangig (integriert) verwirklicht werden sollen. Trotzdem machen die forstwirtschaftlichen Leistungen für die Schutz- und Erholungsfunktion bisher nur einen marginalen Anteil am betriebswirtschaftlichen Erfolg der Betriebe aus.

6.1.3.1 Holzproduktion

Der Gesamtverbrauch an Holz und Holzprodukten in Deutschland lag 1997 bei rund 90 Mio. m^3. Im Bezug auf die Holzqualität entfällt jeweils etwa die Hälfte auf Schwachholz und Stammholz. Die Hälfte des geschätzten Rohholzverbrauchs in Deutschland entfällt auf die Holzartengruppen Fichte, gefolgt von Buche, Kiefer und Eiche.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Holzproduktion, die bisher im Wesentlichen die einzige entlohnte Funktion der Forstwirtschaft darstellt, ist für die einzelnen Besitzkategorien dabei sehr unterschiedlich. Während das Wirtschaftsergebnis der öffentlichen Wälder für die Haushalte der einzelnen Bundesländer und großen Gemeinden von untergeordneter Bedeutung ist, kann es in kleinen Gemeinden durchaus spürbares Gewicht haben.

Für die Inhaber von gemischten land- und forstwirtschaftlich Betrieben ist der Waldbesitz bzw. die Waldarbeit eine zusätzliche Einkommensquelle und bietet zumindest gelegentlich die Möglichkeit, durch die Holzernte auf Vermögenswerte zurückzugreifen.[227] Meist fügt sich die Beschäftigung im betriebseigenen oder fremden Waldbesitz gut in den landwirtschaftlichen Arbeitsbetrieb ein. Untersuchungen von Brandl (1999) weisen darauf hin, dass ohne den Waldbesitz und/oder die Waldarbeit viele Landwirte in den Mittelgebirgs- und Bergregionen den Betrieb und damit auch ihre landespflegerische Leistung für den Erhalt der Kulturlandschaft aufgeben würden.

Für die reinen Forstbetriebe ist die Wirtschaftlichkeit der Holzproduktion das wichtigste Entwicklungsziel. Mit Produktionszeiträumen von bis zu hundert Jahren ist die Forstwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren nur sehr begrenzt in der Lage, kurzfristig auf den Bedarf des Marktes zu reagieren und gezielte Qualitäts- und Mengenanpassungen vorzunehmen sowie geänderten Nutzungsanforderungen gerecht zu werden. Gleichzeitig bestehen auf dem weitgehend liberalisierten Holzmarkt keine Interventionsmechanismen für den Rohstoff Holz, die denen in der Landwirtschaft vergleichbar wären. Störungen des Marktes schlagen deshalb immer unmittelbar auf die Einnahmen der Forstbetriebe durch.

Zudem sind die Reinerträge aus der Holzproduktion seit den 1970er Jahren kontinuierlich gesunken. Hauptursache für die Verschlechterung der Ertragslage ist der Preisverfall für Rundholz auf 50 % des Niveaus der 1950er Jahre. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig:

- Holzimporte erfolgen zunehmen aus Billiglohn- und Exploitationsländern mit geringen Umweltstandards und hohem Devisenbedarf
- Hochmechanisierte forstwirtschaftliche Methoden in den nordischen Ländern
- Konkurrenz alternativer, endlicher Stoffe (Stahl, Beton, Glas)
- Hoher Holzanfall durch Sturmkatastrophen

Für die Waldflächen, die im Eigentum von Klein- und Kleinstwaldbesitzer (< 1ha) sind, ergeben sich erhebliche Probleme bei der forstwirtschaftliche Betreuung und Bewirtschaftung. Da diese Waldbesitzer vielfach mit ihrem Waldbesitz keinerlei Zielsetzungen verfolgen, werden diese vernachlässigten Flächen oft auch als "forstwirtschaftliche Sozialbrache" bezeichnet.

---

[227] Hofmann, F.; Kill, J.; Meder, R.; Plachter, H.; Volz, K. R. (2000): Waldnutzung in Deutschland, Metzler-Poeschel Verlag, Stuttgart.

6.1.3.2 Erholungsfunktion des Waldes

Der Rolle des Waldes als wichtiger Freizeit- und Erholungsraum wird in den Waldgesetzen des Bundes und der Länder durch das Recht auf freies Betreten der Wälder zum Zwecke der Erholung Rechnung getragen. Dabei haben Wälder in Siedlungsnähe in den vergangenen Jahrzehnten wachsende Bedeutung erfahren. Dies ist auf die zunehmende Urbanisierung – vier Fünftel der bundesrepublikanischen Bevölkerung leben heute in Großstädten – und auf den verstärkten Bedarf an Erholung und Freizeitgestaltung zurückzuführen. Der Bedeutungszuwachs drückt sich in der durchschnittlichen Besucherzahl von 168 Personen je ha Wald und Jahr aus. In den Ballungsgebieten erhöht sich der Besucherdruck auf bis zu 1.000 Menschen pro ha und Jahr. An Wochenenden sowie Feiertagen werden in großstadtnahen Walderholungsgebieten bis zu 30.000 Erholungssuchende pro Hektar gezählt.[228] Bezogen auf die Bevölkerungszahl ergibt sich eine rechnerischer Wert von 0,14 ha Wald pro Kopf, der als ein Indikator der Erholungs- und Lebensraumfunktion des Waldes für die Gesellschaft dient. Dabei müssen unterschiedliche Nutzungsarten befriedigt werden. Neben den klassischen Spaziergängern müssen die Ansprüche von Fahrradfahrern, Mountainbikern, Inline-Skatern, Joggern, Kletterern u. a. berücksichtigt werden.

Jede Art von Erholung kann dabei die Waldökosysteme belasten und zur ökologischen und wirtschaftlichen Beeinträchtigung beitragen. Damit konkurriert die Erholungsfunktion tendenziell mit den beiden anderen Zielen des Waldbaus. Um die Schäden an Boden, Wasser, Tier- und Pflanzenwelt möglichst gering zu halten, hat sich die Forstwirtschaft in den vergangen Jahren vermehrt um eine wirksame Besucherlenkung und Information bemüht. Diesen Bemühungen steht ein deutlicher Anstieg der Aufwendungen für Erhaltungsleistungen gegenüber.

6.1.3.3 Ökologische Schutzfunktion des Waldes

Bei den ökologischen Schutzfunktionen, die der Wald erfüllen soll, können zwei Untergruppen gebildet werden:

- Die lokal-ökologischen Schutzfunktionen
- Die global-ökologischen Schutzfunktionen

Lokal-ökologische Schutzfunktionen

Zu den lokal-ökologischen Schutzfunktionen der Waldökosysteme gehören der Boden- und Lärmschutz, der quantitative und qualitative Grundwasserschutz, die Luftfilterwirkung, die Erhaltung der Artenvielfalt sowie ästhetische Umweltziele. Im Gegensatz zum Schutz der abiotischen Naturgüter, die auch mit einer konventionellen Waldbewirtschaftung weitgehend geschützt werden, könnten die Biodiversität und ästhetische Umweltschutzziele in der Regel nur durch ökonomisch spürbare Nutzungseinschränkungen bzw. höhere Bewirtschaftungsaufwendungen (z. B. durch Einzelbaumeinschlag) erreicht werden. Bisher werden spezifische Leistungen des biotischen und ästhetischen Umwelt- und Naturschutzes durch den Vertragsnaturschutz finanziell abgesichert.

---

[228] Hofmann, F.; Kill, J.; Meder, R.; Plachter, H.; Volz, K.R. (2000): Waldnutzung in Deutschland, Metzler-Poeschel Verlag, Stuttgart, S.129.

Global ökologische Funktionen

Dem regenerativen Rohstoff bzw. Energieträger Holz kommt traditionell eine enorme globale Bedeutung zu. Wegen der Erschöpfbarkeit aller fossilen Werkstoffe und Energieträger erhöht sich die ressourcenökonomische Bedeutung auch in den westlichen Industrieländern wieder. Ökobilanzielle Betrachtungen von Wegener et. al. (1994) errechneten, dass zur Bereitstellung eines Kubikmeters trockenen Holzes (Heizwert 8.750 MJ/m^3) nur 2,6 % seiner Eigenenergie verbraucht werden. Messbare Mengen an Fremdenergie werden lediglich bei der Walderschließung, bei der Holzernte und vor allem beim Holztransport eingesetzt. Zudem erzeugt die Holzproduktion im Gegensatz zu allen konkurrierenden Rohstoffen keine Abfälle. Nicht verwertbare Bestandteile des Baumes verbleiben als Dünger im Wald oder lassen sich thermisch nutzen.

Von globaler Bedeutung ist insbesondere auch die Rolle der Wälder als CO_2-Senken. Das Kyoto-Protokoll im Rahmen der Klimarahmenkonvention sieht zur Erreichung der CO_2-Reduktionsziele Maßnahmen zur CO_2-Bindung in Wäldern vor. Es wird kontrovers diskutiert, inwieweit die Funktion der Wälder als CO_2-Senken angerechnet werden kann. Einigkeit besteht darin, dass selbst in großem Umfang in terrestrischen Ökosystemen fixierte Kohlenstoffmengen - sei es durch Aufforstung oder durch Beendigung weiterer Rodungen in Primärwälder - nicht in der Lage sein werden, die aus fossilen Quellen freigesetzten Mengen auch nur annähernd zu kompensieren, sondern lediglich den weiteren CO_2-Anstieg geringfügig verlangsamen könnten.

6.2 Handlungsrahmen zur Gestaltung einer nachhaltigen Forstsubventionspolitik

6.2.1 Entwicklung der Forstpolitik

Die Forstwirtschaft ist Angelegenheit der Nationalstaaten und bisher weitgehend nicht in die Gemeinsame Agrarpolitik integriert[229]. Vorbehalte gegen eine gemeinsame Forstpolitik ergeben sich vor allem aufgrund der unterschiedlichen Eigentumsverhältnisse (s. Kap. 6.1.1) sowie der sonstigen Unterschiede in den wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, die in den einzelnen europäischen Regionen vorliegen[230]. Trotz dieser generellen Reserviertheit hat es in der EU auch in der Vergangenheit eine Reihe von Entscheidungen und Verordnungen gegeben, die man durchaus als gemeinschaftliche Forstpolitik bezeichnen könnte. Diese betreffen beispielsweise den Bereich der Waldschadenserfassung, die Unterstützung waldbaulicher Maßnahmen oder Fördermaßnahmen wie die Erst-/Wiederaufforstung im Rahmen der Flankierenden Maßnahmen (s. Kap. 6.3.3 und 6.3.3.2). Die spezifisch auf die Forstpolitik ausgerichtete Subventionspolitik des Bundes beschränkt sich dabei auf die Finanzhilfen. Steuererleichterungen und implizite Subventionstatbestände richten sich an den Agrarsektor insgesamt (s. Kap. 4.5 und 4.6).

[229] Holz ist nicht in den Anhang II der Römischen Verträge aufgenommen worden.

[230] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1994): Forstpolitische Rahmenbedingungen und konzeptionelle Überlegungen zur Forstpolitik, Heft 438, S.29

6.2.2 Integration ökologischer Zielsetzungen in die Forstpolitik

In Deutschland liegt die Forstpolitik weitgehend in Länderzuständigkeit. Die historisch gewachsenen Forstordnungen sind im Laufe der Zeit zu länderspezifisch ausgerichteten Regelwerken ausgebaut worden. Allerdings ist mit dem Bundesgesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft aus dem Jahr 1975 – im Folgenden kurz Bundeswaldgesetz (BWaldG) genannt - mittlerweile ein zumindest in Grundsätzen einheitliches Forstrecht auf Bundesebene entwickelt worden.

6.2.2.1 Bundeswaldgesetz

Das Bundeswaldgesetz entspricht dem föderativen Aufbau der Bundesrepublik und berücksichtigt die unterschiedlichen Verhältnisse in den einzelnen Bundesländen. Ziel des Bundeswaldgesetzes ist die Erhaltung des Waldes und seiner Funktionen zu gewährleisten sowie seine nachhaltige Bewirtschaftung zu sichern (§1 BWaldG). Dabei spiegelt die Ausgestaltung der einzelnen Kapitel die unterschiedliche Kompetenzlage zwischen Bund und Ländern wider. Von den fünf Kapiteln des Gesetzes sind vier Kapitel als unmittelbar geltendes Bundesrecht gestaltet (allgemeine Vorschriften, forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse, Förderung der Forstwirtschaft und Schlussvorschriften). Das für die Ausgestaltung der Waldnutzung zentrale Kapitel "Erhaltung des Waldes" beinhaltet dagegen nur Rahmenrichtlinien für die Landesgesetzgebung. Es enthält neben den allgemeinen Formulierungen über das Wiederaufforstungsgebot, den Umwandlungsgenehmigungsvorbehalt und der allgemeinen Verpflichtung einer "ordnungsgemäßen Forstwirtschaft" keine weiteren Vorgaben, so dass den Ländern in diesem Bereich ein weiter Gestaltungsspielraum gelassen wird, ausführungsgesetzliche Regelungen innerhalb des vorgegeben Rahmens zu erlassen.

Maßgebliches Element des BWaldG zur Integration ökologischer Zielsetzungen ist die "Ordnungsgemäße und nachhaltige Waldbewirtschaftung"[231]. Der Begriff ist im Gesetzestext aber nicht näher bestimmt. Eine Konkretisierung als gemeinsame Position der Agrarminister des Bundes und der Länder aus 1989 beinhaltet folgenden Punkte:[232]

- Langfristigkeit der forstlichen Produktion
- Sicherung nachhaltiger Holzproduktion
- Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen Pflanzen- und Tierwelt durch Hinwirken auf gesunde, stabile und vielfältige Wälder
- Vermeidung großflächiger Kahlschläge
- Wahl standortgerechter Baumarten
- Verwendung geeigneten Saat- und Pflanzgutes bei Erhaltung der genetischen Vielfalt
- Bedarfsgerechte Walderschließung unter Schonung der Landschaft
- Anwendung bestands- und bodenschonender Techniken
- Möglichst weitgehender Verzicht auf Pflanzenschutzmittel (integrierter Pflanzenschutz)
- Angepasste Wildbestände

Entsprechend dieser Definition soll die Forstwirtschaft die Belange des Biotop- und Artenschutzes sowie des Gewässerschutzes ebenso berücksichtigen wie die betriebswirtschaftlichen Erfordernisse. Aus Sicht der Waldbesitzerverbände werden einige Aspekte der Ministervereinbarung abweichend interpretiert; der aufgeführten, nicht verbindlichen Definition wurde daher von dieser Seite nicht zugestimmt.

---

[231] siehe hierzu auch die Erläuterungen zum unbestimmten Rechtsbegriff Kap. 4.6.1
[232] Hofmann et al., (2000): a.a.o.

6.2.2.2 Waldgesetze der Länder

Die ausführungsgesetzlichen Regelungen werden maßgeblich von den einzelnen Bundesländern ausgestaltet. Es existieren infolgedessen unterschiedlich umweltambitionierte Landeswaldgesetze. In der Regel werden in den Landeswaldgesetzen folgende Bereiche konkretisiert:

- Umweltvorsorge
- Kahlhiebsbeschränkung
- Schutz hiebsunreifer Bestände
- Pflegepflicht und Walderschließung

Insgesamt betrachtet zeigen die Waldgesetze eine eher geringe, unmittelbar wirkende, staatliche Einflussnahme auf das forstwirtschaftliche Handeln des einzelnen Waldbesitzers. Diese konzentriert sich beim Privat- und Körperschaftswald auf die finanzielle Unterstützung der Holzproduktion und auf die Beratung. Besondere Leistungen oder Nutzungs-einschränkungen für Naturschutzzwecke werden über den Vertragsnaturschutz geregelt und entgolten. Dieser ist bisher stark auf herkömmliche Schutzziele des Arten- und Biotopschutzes und Einzelmaßnahmen fokussiert.

Die anhaltende gesellschaftliche Kritik an den vielerorts nicht standorttypischen Nadelwäldern mit Altersklassenaufbau und die verheerenden Folgen der Sturmereignisse Anfang der 1990er Jahre bildeten allerdings den Wendepunkt einer ökonomisch orientierten Förderung und die Geburtsstunde vieler ökologisch ausgerichteter Waldumbauprogramme der Länder. Die Förderung des Laubwaldanteils und das Kahlhiebsverbot zählen dabei stets zu den wichtigsten Qualitätszielen (siehe Novelle BNatSchG).

6.3 Umweltschutzbezogene Bewertung der Subventionstatbestände im Forstsektor

6.3.1 Stand des Diskussionsprozesses

Die Festlegung von international verbindlichen Kriterien für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder würde in der Forstwirtschaft internationale Wettbewerbsverzerrungen beseitigen helfen. Da der Welthandel mit Holz weitgehend frei von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen ist, bringen einige Länder unter Verletzung des Nachhaltigkeitsprinzips Holz zu sehr niedrigen Preisen auf den Markt. Dabei handelt es sich nicht nur um so genannte Tropenhölzer, sondern auch die borealen Wälder Russlands und Kanadas sind von nicht nachhaltigen Wirtschaftsweisen bedroht. Aus diesem Grund müsste Verletzungen des Nachhaltigkeitsprinzips im Rahmen der internationalen Handelsbeziehungen wirksam begegnet werden können. Es bietet sich z.B. an, die auszuhandelnden, international verbindlichen Kriterien für eine nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder entsprechend in der international verbindlichen Handelsordnung festzuschreiben. Verletzungen der Nachhaltigkeitsverpflichtungen (Öko-Dumping) könnten dann durch Sanktionen im Rahmen der Handelsordnung geahndet werden.

Die negativen globalen Auswirkungen von Waldflächenverlusten und -degradation sind auch für das Weltklima von Relevanz. Vor diesem Hintergrund haben sich die Teilnehmerstaaten des Erdgipfels 1992 in ihrer Waldgrundsatzerklärung auf die Idee der nachhaltigen Bewirtschaftung, Erhaltung und Entwicklung von Wäldern geeinigt. Das Intergovernmental Panel

of Forest (IPF) sowie das Intergovernmental Forum on Forests (IFF) erarbeiteten nach dem Gipfel Diskussionsvorschläge, wie dieses Ziel erreicht werden kann. Die Entwicklung einer nachhaltigen Forstwirtschaftspolitik wurde auf EU-Ebene durch die Ministerkonferenz für den Schutz der Wälder in Europa in Helsinki und in Lissabon (1998) unterstützt. Sie lieferten pan-europäische Kriterien und Indikatoren als Diskussionsgrundlage für eine nachhaltige Forstwirtschaft sowie Richtlinien zu deren Anpassung an nationale Verhältnisse. Auf der Ebene der Nationalstaaten hat der internationale Diskussionsprozess über nachhaltige Forstwirtschaft zur Novellierung vieler Forstgesetze geführt.

Zur Umsetzung des neuen forstwirtschaftlichen Nachhaltigkeitsprogramms in Form der IPF/IFF-Aktionsvorschläge sowie internationaler Verpflichtungen durch die Konvention über Biologische Vielfalt und die Klimarahmenkonvention hat das IFF das Instrument des nationalen Forstprogramms (NFPs) vorgeschlagen. Auch die Europäische Union unterstützt das NFP-Konzept in seiner Forststrategie (1999). In der EU-Verordnung Nr. 1257/1999 (s. Kap. 3.1) zur Förderung des ländlichen Raums ist ein NFP sogar die Voraussetzung für die EU-Kofinanzierung der forstwirtschaftlichen Fördermaßnahmen[233].

Trotz der internationalen Einigung über das gemeinsame Ziel einer nachhaltigen Waldwirtschaft sowie das Instrument NFP gibt es dennoch keine konsensuale Definition der forstwirtschaftlichen Nachhaltigkeit. Die Lissabon-Resolution enthält deshalb nur Empfehlungen darüber, dass ein NFP "als modernes Instrument politischer Planung partizipativ, dezentral, iterativ und intersektoral sein sollte"[234].

Konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung der guten fachlichen Praxis konnten in diesem Sinne nicht bestimmt werden. Auf nationaler Ebene ist sie Gegenstand verschiedener Forschungsprojekte.[235]

6.3.2 Entwicklung eines Bewertungsmaßstabs für die Subventionen an die Forstwirtschaft

Aufgrund der bestehenden Defizite im konzeptionell-methodischen Bereich gestaltet sich die Entwicklung eines Maßstabs zur ökologischen Klassifizierung der Finanzhilfen des Bundes schwierig. Insbesondere bei der Entwicklung von Leitbildern und Umweltqualitätszielen für den Subsektor Forstwirtschaft fehlt es an konkreten Indikatoren und messbaren Größen. Aus den genannten Gründen orientiert sich das Referenzsystem auch hier an der aktuellen fachlichen und gesellschaftspolitischen Diskussion.

Als derzeit breitester Konsens (mit internationaler Gültigkeit) werden zur Definition der guten fachlichen Praxis die Prinzipien des Forest Stewardship Council (FSC) herangezogen. Die Gewährung von produktionsstützenden Maßnahmen sollte daher an die FSC-Prinzipien ge-

---

[233] VO (EG) 1257/1999 des Rates enthält in den Erwägungsgründen, Ziff. 36 eine Soll-Bestimmung mit dem Wortlaut, die forstwirtschaftlichen Maßnahmen dieser VO " sollten sich auf die nationalen Forstprogramme der Mitgliedsstaaten stützen". Es handelt sich also um eine "weiche Bestimmung". Gleichwohl hat die KOM dies bis heute zumindest in einem bekannt gewordenen Fall (Bayern) konkret zur Voraussetzung für die Genehmigung des Länderprogramms gemacht. Dies blieb juristisch bis heute unangefochten. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Ref. Forstwirtschaft, persönliches Gespräch mit Herrn Schwörer am 26.07.02.

[234] Resolutions of the third Ministerial Conference on protection of forests in Europe, 2-4 June 1998, veröffentlicht im Internet unter www.minconf-forests.net.

[235] z.B. Universität Freiburg: „naturschutzfachliche Kriterien zur Bewertung der guten fachlichen Praxis in der Forstwirtschaft“, im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN)

knüpft werden. Als Indiz für die Zulässigkeit dieser Festlegung kann angeführt werden, dass die Kriterien der FSC-Arbeitsgruppe Deutschland in einem offenen Prozess unter Beteiligung von Umweltverbänden, Gewerkschaften, mehreren Landesforstverwaltungen, einigen Privatwaldbesitzern sowie Vertretern des Holzhandels erarbeitet bzw. für die deutschen Gegebenheiten spezifiziert worden sind.[236]

Zudem ist dieses Zertifizierungssystem weltweit in der Bewertung und Zertifizierung nachhaltiger Waldbewirtschaftung am weitesten verbreitet.[237] Beispielsweise werden alle Landeswaldflächen Nordrhein-Westfalens nach diesem Verfahren zertifiziert. Die Überprüfbarkeit der FSC-Kriterien macht eine Bewertung der Waldbewirtschaftung auf Basis relativ eindeutig festgelegter Ziele möglich (siehe Anhang III). Die Entwicklungsziele sind dabei dynamisch, da sie sich systemimmanent den neuesten Entwicklungen anpassen.

Mittelfristig sollte die Gewährung produktionstechnischer Finanzhilfen zusätzlich an ein nachhaltiges Bewirtschaftungskonzept des gesamten Betriebes geknüpft werden und nicht wie bisher für Einzelflächen beansprucht werden können.

Nachteilig für die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Forstbetriebe kann allerdings der Umstand gewertet werden, dass die Ausgestaltung der FSC-Kriterien zwischen den verschiedenen Nationalstaaten variiert und somit Wettbewerbsverzerrungen[238] in sich birgt.

Angesichts der schwierigen ökonomischen Lage des Sektors wurden auch für die Forstwirtschaft verschiedene Ansätze zur Entgeltung der vielfältigen ökologischen Leistungen vorgeschlagen. Als Modell für eine nachhaltige Forstpolitik zeichnet sich dabei der Kompromiss ab, dass die Leistungen für die Gesellschaft im Privatwald und teilweise auch im Körperschaftswald nicht vorrangig über ordnungsrechtliche Maßnahmen im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums abverlangt werden können, sondern leistungsgerecht - in Analogie zu den Agrarumweltprogrammen - abgegolten werden sollten. Weiter zeichnet sich ab, dass sich die Honorierung relativ eindeutig auf die Leistungen der Forstbewirtschaftung be-

---

[236] FSC International hat am 28.11.2001 die vollständige Anerkennung des Deutschen FSC-Standard für die Waldzertifizierung ausgesprochen. Die vollständigen Standards sind im Internet unter www.fsc-deutschland.de/richtlin.htm zu finden.

[237] Die Im FSC zusammengeschlossenen Akteure (Forstindustrie, Holzwirtschaft, Umweltverbände, Gewerkschaften, soziale Interessenvertretungen) verabschiedeten 1993 zehn international gültige Prinzipien, zur Förderung einer umweltgerechten, sozialverträglichen und wirtschaftlich tragfähigen Waldbewirtschaftung. Ziel der FSC-Zertifizierung ist es, unterschiedliche Waldbewirtschaftungsformen auf betrieblicher Ebene zu überprüfen und nach einem einheitlichen Schema zu bewerten. Die Prinzipien und Kriterien enthalten vergleichsweise generelle Aussagen, da Verbindlichkeit für eine Bewirtschaftung nach FSC in den unterschiedlichen Waldregionen der Erde angestrebt ist. Die Zertifizierung erfolgt durch neutrale, akkreditierte Zertifizierungsunternehmen, einzeln oder als Gruppenzertifizierung. Zertifizierte Forstbetriebe erhalten beim Absatz ihres Holzes höhere Preise als nicht zertifizierte Wettbewerber. Andere Anbieter von Zertifikaten im Waldbau sind PEFC paneuropäisches Gütezeichen, LS (Levende Skog) für den skandinavischen Raum, sowie das Kanadische CSA-Modell (Canadian Standard Organisation). Als rein deutsche Zeichen bieten sich das Naturland-Zertifikat und das Eco Timber Siegel (NABU) an, die mit ihren Anforderungen noch über dem FSC-Siegel liegen. Detailinformationen über die Labels können unter www.zertifiziertes-holz.de abgefragt werden.

[238] Die britischen Standards können z.B. im Bezug auf nachhaltige Zielsetzungen als weniger weitgehend betrachtet werden.

ziehen muss, während die Wirkung des Waldes, die auch ohne gezielte forstwirtschaftliche Maßnahmen erfüllt wird, eher nicht honorierungsfähig ist.[239]

Generell soll dabei auch für die Forstwirtschaft gelten, dass honorierungsfähige Leistungen eindeutig als "Zusatzleistungen" identifizierbar sein müssen, die über die allgemein bindenden Festlegungen der guten fachliche Praxis substanziell hinausgehen. Zur systematischen Honorierung dieser Leistung und mit dem Ziel der Überführung von Waldbeständen aus den "halbnatürlichen" und "bedingt naturfernen" Zuständen (s. Kap. 6.1.2) werden seit einigen Jahren "Waldökopunktesysteme" diskutiert. Ziel des Ökopunkteansatzes ist es, unabhängig von rechtlichen und ökonomischen Unsicherheiten, ein am ökologischen Niveau der Waldbewirtschaftung orientiertes Abgeltungssystem einzurichten.[240] Dieses belohnt - je nach Ansatz - entweder einen bestimmten Waldzustand oder verschiedene Maßnahmen der Waldbesitzer auf dem Weg dorthin. Für die Operationalisierung des Ökopunktesystems wird dabei unterstellt:

- dass bestimmte ökologische Leistungen der Forstwirtschaft definiert werden können, die als gesellschaftlich erwünscht einzustufen sind,
- dass der Erfüllungs- und Annäherungsgrad an das erwünschte Leistungsniveau im Betrieb erfassbar, bewertbar und über ein Punktesystem vergleichbar gemacht werden kann.

Als Instrument staatlicher Forstpolitik wird ein Ökopunktesystem in Deutschland voraussichtlich aber nur dann eine Chance haben, wenn eine stufenweise Rückführung der primär auf die Produktionsstützung ausgerichteten Subventionen (s. Kap. 6.3.3) vorgenommen würde und die freiwerdenden Mittel für die Honorierung ökologischer Leistungen bereitgestellt werden könnten. Prioritär sollte dabei der ökologisch orientierte Waldumbau honoriert werden. Würde man sich allein am aktuellen Waldzustand orientieren, könnten lokal bzw. regional Mitnahmeeffekte entstehen.

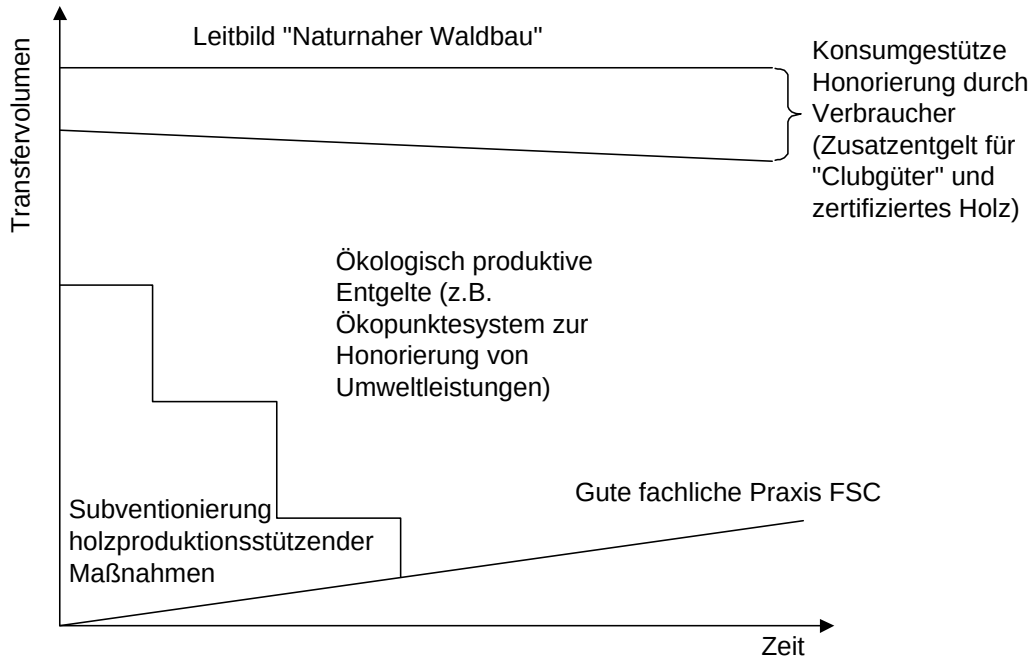
Ein Hinderungsgrund für den Ersatz der produktionsstützenden Maßnahmen durch Forstumweltprogramme liegt in der verbreiteten Skepsis vieler Forstwirte. Vor allem die langen Produktionszyklen in der Forstwirtschaft lassen eine Abhängigkeit von staatlichen Zuwendungen für die Umweltgüterproduktion von Seiten der Forstwirte als zu riskant erscheinen. Aus diesen Gründen sollten die Forstumweltprogramme aus den produktionsstützenden Maßnahmen mit langsam ansteigenden Anforderungen entwickelt werden.

---

[239] Schumacher, W. (1997): Voraussetzung und Gestaltungsmöglichkeiten einer nachhaltigen naturnahen Waldbewirtschaftung. In: Linckh, G.; Sprich, H.; Flaig, H.; Mohr, H. (1997b): Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft, Expertisen, Springer S. 354

[240] Hofmann, F.; Kill, J.; Meder, R.; Plachter, H.; Volz, K.R. (2000): Waldnutzung in Deutschland, Metzler-Poeschel Verlag, Stuttgart, S. 253.

Abbildung 6.3.2-1: Entwicklungsszenario forstwirtschaftlicher Subventionspolitik in Deutschland



Die allgemeinen Erholungsleistungen sollten hauptsächlich in der Verantwortung der öffentlichen Waldbesitzer liegen. Bei Staatsforsten und Wäldern im kommunalen Besitz werden neben den produktionsspezifischen Subventionen i.d.R. auch die Personalkosten aus öffentlichen Mitteln zugestanden. Private Waldbesitzer werden hingegen für ihre gesellschaftlichen Leistungen (Erholung etc.) nicht honoriert, sie sind allein auf die ökonomischen Erträge aus der Holzproduktion angewiesen. Spezifische Erholungsleistungen könnten aber insbesondere dann, wenn der Nutzen räumlich begrenzt ist, als so genannte "Clubgüter"[241] vermarktet und privatwirtschaftlich honoriert werden. Fremdenverkehrsverbände, Sport-, Reit- und Wandervereine oder Naturschutz- und Jagdverbände sind potenzielle Vertragspartner für diese Leistungen des Waldes.

6.3.3 Bewertung der Finanzhilfen für den Forstsektor

Finanzhilfen des Bundes an die Forstwirtschaft erfolgen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Sie sind darauf ausgerichtet, durch Zuschüsse für waldbauliche, infrastrukturelle und organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit beizutragen. Gefördert werden folgende Maßnahmen:

- Waldbauliche Maßnahmen
- Forstwirtschaftlicher Wegebau
- Erstaufforstung
- Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden
- Verbesserung und Rationalisierung der Bereitstellung, Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse

[241] Kissling-Näf, I. (1998): Großer Wert und wenig Geld – Über die Honorierung von Waldleistungen; ZfU 3/98, Zürich, S. 373-397.

- Maßnahmen zur Restrukturierung der durch die Orkane im Dezember 1999 geschädigten Wälder

Dabei bilden die Richtlinien der Gemeinschaftsaufgabe den Rahmen für die Ausgestaltung von Forstprogrammen, die dann im Detail in alleiniger Länderkompetenz liegen. Spezielle Leistungen für den Naturschutz werden auf Ebene der Bundesländer weitgehend über den Vertragsnaturschutz honoriert.

6.3.3.1 Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen

Die Maßnahmen der "Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen" sind prioritär auf den Umbau der wirtschaftlichen Holzproduktion ausgelegt und umfassen

- die Aufforstung oder natürliche Bewaldung (s. a. Kap. 6.3.3.2),
- die Pflege erstaufgeforsteter Flächen,
- Maßnahmen zur Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft,
- langfristige Überführung von Monokulturen in Mischbestände und
- waldbauliche Maßnahmen zur Verbesserung der Struktur von Jungbeständen,
- Wertästungen.

Die Zuwendung wird in Form einer einmaligen Zahlung gewährt. Laubbaumkulturen werden dabei deutlich stärker gefördert als Nadelholz- und Mischbestände.

Tabelle 6.3.3-1: Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen	19,3	20,5	20,8	20,2	20,1

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Zielsetzungen der Maßnahme sind bereits ökologisch ausgerichtet. Dies wird in der Bezuschussung von Maßnahmen zur Umstellung auf naturnahe Waldwirtschaft und der langfristigen Überführung von Reinbeständen in standortgerechte und stabile Mischbestände deutlich. Allerdings sind die Termini „naturnah“ bzw. „stabile Mischbestände“ nicht ausreichend konkretisiert. Der Grundsatz, Laubhölzer deutlich stärker zu fördern als Nadelholzbestände, entspricht bereits den Grundsätzen des FSC.

Empfehlung

Die Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen sollte generell an die Kriterien des FSC gebunden werden. Die verbindliche Verknüpfung hätte den Vorteil, dass konkrete Kriterien vorlägen und zu definierten Bewirtschaftungsweisen führen würden. Damit würde die Wirksamkeit dieser Maßnahmen überprüfbar gemacht. Als weitere ökologisch produktive Maßnahme könnten auf Bundesebene Maßnahmen zur besonderen Berücksichtigung von FFH-Gebieten und EG-Vogelschutzgebieten nach nordrhein-westfälischem Vorbild (Warburger Vereinbarung) verankert werden. Mit den vorgeschlagenen Änderungen sollte das Budget im Umfang erhöht werden.

6.3.3.2 Erstaufforstungsprämie

In der Bundesrepublik nimmt die Waldfläche infolge von Erstaufforstungen und auch Sukzessionsprozessen stetig zu. Zwischen 1950 und 1993 ist sie in den alten Bundesländern von 6,95 Mio. ha auf 7,47 Mio. ha angestiegen. Auch in den nächsten Jahren sind insbesondere in den waldarmen norddeutschen Bundesländern (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern) umfangreiche Erstaufforstungen geplant. Intention der Erstaufforstungsprämie ist der Ausgleich von Einkommensverlusten nach Aufforstung bisher landwirtschaftlich genutzter Flächen. Sie wird jährlich für eine Dauer von bis zu 20 Jahren gewährt und richtet sich in der Höhe nach der Bodengüte bzw. dem Ertragsvermögen der aufgeforsteten Flächen, auf Ackerflächen bis 35 Bodenpunkten und auf Grünland beträgt sie 600 DM/ha (307 Euro/ha), auf Ackerflächen mit mehr als 35 Bodenpunkten bis zu 1.400 DM/ha (7.716 Euro/ha).

Die konkrete Ausgestaltung und Durchführung der Erstaufforstungsförderung obliegt – wie die forstliche Förderung generell – den Ländern. Sie können die Prämien über die Staffelung nach der Bodengüte hinaus auch nach waldbaulichen und landesplanerischen Gesichtspunkten differenzieren.

Tabelle 6.3.3-2: Erstaufforstung

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Erstaufforstung	2,7	3,1	3,3	3,3	4,5

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Vor dem Hintergrund der globalen Erwärmung[242] und aus ressourcenpolitischen Gründen ist die weitere Ausdehnung der deutschen Waldfläche als ökologisch produktiv einzustufen. Aus naturschutzfachlicher Sicht muss die Maßnahme allerdings ambivalent bewertet werden. Folgende Mängel der aktuellen Aufforstungspraxis müssten beseitigt werden, damit das Urteil „ökologisch produktiv“ erreicht werden kann:

- Erstaufforstungen finden vielfach in ohnehin waldreichen Gebieten statt (Mittelgebirge), wo aus landespflegerischer/landeskultureller Sicht die Offenhaltung der Landschaft Priorität haben sollte[243]. Agrarumweltmaßnahmen als z.T. sinnvollere Alternative sind aufgrund der geringeren Förderung nicht konkurrenzfähig. Hier müssen in den regionalen Entwicklungsplänen Vorrangflächen bzw. landeskulturell begründete Prozentsätze für die Aufforstung festgelegt werden, die nicht überschritten werden dürfen.
- Die direkte Gefährdung wertvoller Biotope ist zwar durch entsprechende Änderungen der Bundes- und Landesnaturschutzgesetze heute weitgehend ausgeschlossen, dennoch werden vielfach Grenzertragsstandorte aufgeforstet. Die Gefährdung von Standorten lichtbedürftiger, seltener Pflanzenarten oder auch alter strukturreicher Waldränder mit hoher ökologischer Wertigkeit wird befürchtet.

[242]Der Wald ist in Deutschland eine Kohlenstoffsenke, weil mehr Holz wächst als geschlagen wird. Erstaufforstungen können damit zu einer langfristigen Einbindung von Kohlenstoff in Biomasse und damit zu einer Minderung der CO_2-Emissionen beitragen.

[243]s. a. Europäischer Rechnungshof (2000) Sonderbericht: Greening of the GAP, Nr. 14/2000, Brüssel, S. 41.

- Startmeliorationen (Düngung, Bodenbearbeitung und Herbizideinsatz) sind kritisch zu hinterfragen.
- Die Baumartenauswahl- und -mischung erfolgt nur teilweise unter Bevorzugung standortheimischer Baumarten.

Die bisherige Förderpraxis hat aufgrund der unzureichenden Definition der ordnungsgemäßen Waldwirtschaft (BWaldG) und guten fachlichen Praxis (BNatSchG) Aufforstungen bezuschusst, die nach heutigen Einschätzungen als nicht nachhaltig zu bezeichnen sind. Vor allem die z.T. hohen, nicht standortgerechten Nadelholzanteile und die Unterdrückung der Naturverjüngung sind kritisch zu sehen. Zudem sollte die Aufforstung stärker in die Raumordnungsplanung bzw. in sonstige Fachplanungen integriert werden.

Empfehlung

Soweit sich aus der Umsetzung der neuen Instrumente Modulation und Cross Compliance eine Erhöhung des Fördermittelbudgets auch für die kofinanzierte Erstaufforstung ergibt, sollten diese Subventionen an die Kriterien des FSC gebunden werden. Damit würden sie zweifelsfrei als ökologisch produktiv bewertet werden können.

Wie bei der Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen würde durch die Implementierung der für Deutschland spezifizierten Prinzipien des FSC in die Bewilligungsgrundsätze die Produktion von Umweltleistungen deutlich gefördert.

6.3.3.3 Zuweisungen zur Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse

Die Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse soll eine Starthilfe und Unterstützung für Erstinvestitionen geben. Die Bildung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse auf freiwilliger Basis (§ 19 ff. BWaldG), insbesondere so genannter Forstbetriebsgemeinschaften (FBGs), soll durch überbetriebliche Kooperation im Rahmen gemeinsamer Bewirtschaftungs- und Vermarktungsaktionen Synergien erschließen und Kosten senken, die sich regional aus ökonomisch ungünstigen, klein parzelligen Betriebsstrukturen ergeben.

Seit Inkrafttreten der gesetzlichen Grundlage wurden in Deutschland rund 1.500 Forstbetriebsgemeinschaften gegründet. Dabei konzentriert sich die Vergabe der Fördermittel insbesondere auf Erstinvestitionen zur Beschaffung von Geräten, Maschinen und Fahrzeugen sowie zur Anlage von Holzaufarbeitungs- und Lagerplätzen, von Holzöfen und zur Erstellung von Betriebsgebäuden sowie auf Kosten der Verwaltung und Beratung bei der Gründung der Zusammenschlüsse.

Tabelle 6.3.3-3: Zuweisung zur Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Zuweisung zur Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse (Zuschüsse)	1,2	1,5	1,1	1,3	1,7

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Kleinparzellige Waldflächen im Privatbesitz erschweren eine geregelte Forstwirtschaft. Häufig wird dort noch ein technisch einfacher Nadelholzanbau praktiziert. Nach einer überschlägigen Schätzung umfasst diese Kategorie des Privatwaldes heute ca. 800.000 ha, also rund 10 % der gesamten Waldfläche. Die Zusammenfassung dieser Klein- und Kleinstbesitztümer

und deren koordinierte Entwicklung sind vor allem deshalb förderungswürdig, weil sich Mitglieder von FBGs für eine naturnahe Waldbewirtschaftung eher motivieren und koordinieren lassen und für eine fachliche Beratung leichter zugänglich sind[244]. Auch für die den bäuerlichen Betrieben angeschlossenen Flächen sind großräumige Bewirtschaftungspläne sowohl ökologisch als auch ökonomisch vorteilhaft.

Empfehlung

Die Fortführung der Maßnahme wird generell befürwortet. Wie hoch der tatsächliche Bedarf eingeschätzt werden muss, ist nicht bekannt.

6.3.3.4 Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Die Zunahme von Waldschäden durch den ubiquitären Schadstoffeintrag hat die Rahmenbedingungen für die Forstwirtschaft in Deutschland erheblich verschlechtert (s. Kap. 6.1.2). Aus diesem Grund sind die Fördermittel seit Anfang der 80er Jahre deutlich aufgestockt worden. Mit den bereitgestellten Mitteln sollen forstwirtschaftliche Maßnahmen gefördert werden, die der Stärkung gefährdeter und der Stabilisierung geschädigter Waldbestände dienen. Die Maßnahmen umfassen

- die Bodendüngung,
- den Vor- und Unterbau einschließlich Naturverjüngung in lückigen oder verlichteten Beständen und Bestandsrändern und
- die Wiederaufforstung von Waldflächen, die aufgrund der Waldschäden nicht mehr lebensfähig sind.

Neben den Maßnahmen selbst werden auch Vorarbeiten (Untersuchungen und Erhebungen) bezuschusst.

Bei der Förderung steht die Stabilisierung der geschädigten Wälder im Vordergrund, nicht der Vermögensausgleich der Waldbesitzer. Gleichwohl werden die Waldbesitzer auch wirtschaftlich entlastet, wenn Ihnen ein Großteil der Kosten für die notwendigen Maßnahmen erstattet wird.

Tabelle 6.3.3-4: Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	8,5	7,7	8,2	9,2	10,1

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Fehler der Vergangenheit durch die oft nicht standortangepasste Bestockung (vor allem Monokulturen) und der andauernde Schadstoffeintrag in die Waldökosysteme wirken sich, verbunden mit der Zunahme von Schädlingskalamitäten, nachteilig auf die Forst- und Holzwirtschaft aus. Mit dieser kurativen Maßnahme können die geschädigten Bestände im Sinne eines nachhaltigen Waldbaukonzepts verbessert werden. Dabei ist es primäres Ziel des na-

[244] Hofmann, F.; Kill, J.; Meder, R.; Plachter, H.; Volz, K. R. (2000): Waldnutzung in Deutschland, Metzler-Poeschel Verlag, Stuttgart, S. 93.

turnahen Waldbaus, den Laub- und Mischwaldanteil deutlich zu erhöhen[245]. Die vorrangige Förderung von Maßnahmen zur Vermeidung von Schäden in den Wäldern gegenüber dem Ausgleich der Schäden an die Waldbesitzer wird dabei begrüßt.

Empfehlung

Mit der Förderung einen standortangepassten Bestockung wird der Umbau zu einer nachhaltigen Waldbewirtschaftung unterstützt. Insgesamt wird die Beibehaltung dieser Bezuschussung befürwortet, wenn dabei die FSC-Kriterien einbezogen werden.

6.3.3.5 Forstwirtschaftlicher Wegebau

In der Forstwirtschaft zeigt sich ein deutliches West-Ost-Gefälle. Im internationalen Vergleich ist die Wegedichte in Gesamtdeutschland hoch und wird mit 105 m/ha Waldfläche angegeben, wovon 61 m/ha auf Fahrwege und 44 m/ha auf Rückewege entfallen. Im Waldbericht der Bundesregierung wird die Wegedichte mit 54 m/ha Fahrwege bzw. 64 m/ha Rückewege in Westdeutschland und 24 m/ha Fahrwege bzw. 31m/ha Rückewege in Ostdeutschland angeben. Während für Westdeutschland im Allgemeinen von einer forstlich ausreichenden Erschließung ausgegangen werden kann, wird in Ostdeutschland noch die Notwendigkeit einer Ergänzung der vorhandenen Walderschließung gesehen.[246]

Tabelle 6.3.3-5: Forstwirtschaftlicher Wegebau

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**			
	1998	1999	2000	2001
Forstwirtschaftlicher Wegebau	4,9	4,9	4,9	3,5

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Förderung des forstwirtschaftlichen Wegebaus muss differenziert betrachtet werden. Negativ sind vor allem die Effekte der Fragmentierung bzw. Verinselung durch den Waldwegebau, insbesondere für die Arthropodenfauna. Kritisch wird aus Sicht des Naturschutzes auch die "Zugangsfunktion" der Waldwege bewertet, die dem Erholungsuchenden den Zugang auch in eventuell störungsempfindliche Biotope ermöglicht. Der Ausbau von befestigten Waldwegen ist aufgrund des Ausbaugrades deshalb nur noch im geprüften Einzelfall in den neuen Ländern sinnvoll.

Bei der Neuanlage von befestigten Wirtschaftswegen im Forst sollten zur Abmilderung ihrer negativen Effekte zukünftig die Ränder als lichte Sonderbiotope gestaltet werden, die zur Vernetzung verschiedener Biotope beitragen können. Zur Erhöhung des Erholungswertes sollte bei der Anlage zusätzlich beachtet werden, dass sie den Wald nicht in "Planquadrate" zerschneiden, sondern durch leichte Biegungen und Anpassung an das Relief dem Erholungssuchenden ein ansprechendes Ambiente bieten.

[245] Langfristige Planungen auf Landesebene sehen z.B. in Baden-Württemberg ein Verhältnis von 50 % Nadelbäumen und 50 % Laubbäumen vor.

[246] Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997): Waldbericht der Bundesregierung, Bonn.

Der Ausbau von Rückewegen kann eher als ökologisch produktiv angesehen werden. Die Alternative wäre das flächige Befahren von Waldbeständen mit Forstmaschinen. Hier ergeben sich vielfältige ökologische Probleme vor allem in Hinblick auf Bodenverdichtung mit verschiedenen Folgeschäden.

Empfehlung

Aus den aufgeführten Gründen wird eine deutliche Einschränkung und Konzentration der verbleibenden Fördermittel auf Maßnahmen in Ostdeutschland empfohlen.

6.3.3.6 Förderung der Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse

Die Förderung der Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse wurde zur Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten und zur Steigerung der Wertschöpfung in den Forstbetrieben erstmals in den Rahmenplan der GAK 2000 bis 2003 aufgenommen.

Tabelle 6.3.3-6: Förderung der Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse

Subventionstitel	**Haushaltsansatz 2001 in Mio. EUR**
Förderung der Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	0,8

Quelle: Agrarbericht 2001

Empfehlung

Aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Lage vieler Forstbetriebe ist die Unterstützung der Verarbeitungs- und Vermarktungsinitiativen ein wichtiger Schritt. Dabei sollte der Fokus aber nicht nur auf der Holzvermarktung liegen, sondern auch z.B. die Vermarktung von spezifischen, regionalen Erholungsleistungen an Fremdenverkehrsämter, Kurbetriebe, Sportvereine beinhalten. Hierbei sollten aber negative Wirkungen auf Natur und Umwelt weitestgehend vermieden werden bzw. ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Erholungsfunktion und ökologischen Funktionen gewährleistet werden. Die Fördermaßnahme sollte mit den Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur abgestimmt werden (s. Kap. 4.4.2.7).

6.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

6.4.1 Forstwirtschaftliche Subventionspolitik

Aufgrund der relativen Naturnähe der Holzproduktion existieren unter den Finanzhilfen keine eindeutig ökologisch kontraproduktiven Subventionstatbestände. Vielfach wird die Notwendigkeit forstpolitischer Eingriffe in marktwirtschaftliche Allokationsprozesse auch damit begründet, dass die vielfältigen, überwiegend positiven Umwelt- und Erholungsleistungen des Waldes ohne solche Eingriffe nicht oder nicht in ausreichendem Maße bereitgestellt werden könnten.

Die Sicherstellung der unterschiedlichen ökologischen Schutz- und Erholungsleistungen der Forstwirtschaft kann allerdings nicht allein durch die Subventionspolitik erreicht werden, sondern sollte durch einen "Policy-mix" von staatlicher Leistungserbringung im Staatsforst, ordnungsrechtlichen Maßnahmen, vertraglichen Regelungen und Finanzhilfen erreicht werden.

Aufgrund der angespannten Haushaltslage des Bundes stehen für die honorierungsfähigen gesellschaftlichen Leistungen der Forstwirtschaft voraussichtlich keine zusätzliche Mittel zur Verfügung. Eine Honorierung bisher nicht entgoltener gesellschaftlicher Leistungen scheint deshalb nur durch Umschichtung aus den derzeit prioritär auf die Holzproduktion ausgerichteten Maßnahmen[247] (vgl. Kap. 6.3.3) und im Rahmen der verstärkten Anwendung der Modulation erreichbar zu sein. Priorität liegt dabei auf der Abgeltung von ökologischen Schutzfunktionen.

Als Kompromiss wird empfohlen, die einzelnen Subventionstatbestände in leicht geänderten Budgets (mit Ausnahme des forstwirtschaftlichen Wegebaus, dessen Budget deutlich reduziert werden sollte) und - verbunden mit der Implementierung der FSC-Kriterien als Fördervoraussetzungen - beizubehalten bzw. diese in Forstumweltprogramme umzubauen.

Das forstwirtschaftliche Honorierungssystem könnte dann wie folgt gestaltet werden:

Sind die Anforderungen an gesellschaftliche Leistungen wenig spezifisch und fallen sie im Zuge der nachhaltigen Holzproduktion als Kuppelprodukte automatisch an, könnte eine Abgeltung dieser gesellschaftlichen Leistung übergangsweise auch über eine modifizierte Förderung der Holzproduktion erfolgen. Dies gilt vor allem für die Globalziele des Medien- und Klimaschutzes. Durch eine Implementierung der für Deutschland spezifizierten Prinzipien des FSC in die Bewilligungsgrundsätze der einzelnen Fördermaßnahmen würde die Produktion dieser Umweltleistungen deutlich gefördert. Aufgrund der eventuell auftretenden Produktionserschwernisse müssten dabei die Prämien für die Einzelmaßnahmen aufwandsbezogen angehoben werden. Spezifische Schutzleistungen des Waldes könnten wie bisher über den Vertragsnaturschutz auf Länderebene verwirklicht bzw. sukzessive durch darauf aufbauende Ökopunktesysteme (wie z.B. in Österreich eingeführt) finanziert werden.

[247] Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen, Erstaufforstungsprämie, Zuweisungen zur Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse, Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden, forstwirtschaftlicher Wegebau und Förderung der Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse

Für die Bewilligung der Aufforstungsprämie ist aber bereits unmittelbar zu fordern, dass sie einem hohen ökologischen Maßstab genügen muss, damit die möglicherweise im Rahmen der Anwendung von Cross Compliance umgeleiteten Mittel auch im Sinne einer nachhaltigen Forstwirtschaft verwendet werden.

Die Befriedigung von Freizeit- und Erholungsbedürfnissen sollte – soweit sinnvoll möglich - primär durch den Staatsforst erfolgen (s. Kap. 6.3.2). Als Zusatzfinanzierung der nachhaltigen Forstproduktion sind ein ökologisches Labeling sowie die Vermarktung abgrenzbarer, lokaler Nutzungen z.B. für den Sport, den Fremdenverkehr u.ä. zu empfehlen, solange neben den ökonomischen Zielsetzungen die ökologischen Zielsetzungen ausreichend gewährleistet werden können.

Für große Forstwirtschaftsunternehmen sollte zudem die Gewährung von Zinsverbilligungen, Zuschüssen und Darlehen an die Implementierung (in Kombination mit dem FSC-Zertifizierungssystems) von betrieblichen Umweltmanagementsystemen[248] geknüpft werden.

6.4.2 Forschungsbedarf

Das wichtigste Forschungsfeld stellt für die Forstwirtschaft die Entwicklung von konkreten nachhaltigen Leitbildern dar. Erst ein mit festen Bezugs-/bzw. Basisgrößen versehenes Entwicklungsleitbild ermöglicht dann die Implementierung von ökologischen Honorierungssystemen zur Abgeltung der ökologischen und gesellschaftlichen Leistungen der Forstwirtschaft.

[248] In NRW werden große landeseigene Forstwirtschaftsbetriebe seit 2001 sukzessive nach EMAS, ISO 14001 und ISO 9000 zertifiziert.

Tabelle 6.4.2-1: Finanzhilfen der Bundes im Rahmen der GAK an die Forstwirtschaft

Bezeichnung der Finanzhilfe	**Ökologische Klassifizierung**	**Empfehlung**	**Budgetplanung laut Subventionsbericht**	**Subventionsvolumen 2001 in Mio. EUR**
Förderung waldbaulicher und sonstiger forstwirtschaftlicher Maßnahmen	Positiv	Umfang erhöhen	Umfang konstant	20,1
Erstaufforstungsprämie	Tendenziell negativ	Umfang beibehalten	Umfang erhöht	4,5
Zuweisungen zur Förderung forstwirtschaftlicher Zusammenschlüsse	Positiv	Umfang beibehalten	Umfang erhöht	1,7
Förderung von Maßnahmen aufgrund neuartiger Waldschäden	Tendenziell positiv	Umfang erhöhen	Umfang leicht erhöht	10,3
Forstwirtschaftlicher Wegebau	Tendenziell negativ	Umfang deutlich verringern und Mittel auf Ostdeutschland konzentrieren	Umfang verringert	3,5
Förderung der Bearbeitung und Vermarktung forstwirtschaftlicher Erzeugnisse	Tendenziell positiv	Umfang erhöhen	Neue Maßnahme	0.8

Quelle: Eigene Zusammenstellung

7 Subsektor Fischereiwirtschaft

7.1 Rahmenbedingungen des Fischereisektors

Die Rahmenbedingungen zur Ausgestaltung einer nachhaltigen Subventionspolitik für die Seefischereiwirtschaft sind deutlich anders als für die Subsektoren Land- und Forstwirtschaft. Sie unterscheiden sich vor allem durch folgende Punkte:

- Übernutzte Fischbestände, verbunden mit internationaler Konkurrenz, machen die Produktion und nicht die Vermarktung zum sektoralen Flaschenhals.
- Bei der vollständig harmonisierten Seefischereipolitik ist die Strukturpolitik - im Unterschied zur Landwirtschaftpolitik - das dominierende Lenkungsinstrument.
- Den sich verschlechternden Umweltbedingungen in den marinen Ökosystemen kann - mit Ausnahme der Reduzierung der Fangquoten und der Verbesserung der selektiven Fangtechnik - nicht innersektoral durch geänderte Produktionsprozesse begegnet werden.
- Die Verbesserung der ökologischen und ökonomischen Rahmenbedingungen der Seefischerei ist nur auf europäischer bzw. internationaler Ebene erreichbar.

Die aufgeführten Punkte verdeutlichen, dass, bezogen auf den gesamten Agrarsektor, die Seefischereipolitik auf nationaler Ebene mit den geringsten Handlungsoptionen ausgestattet ist.

7.1.1 Strukturdaten des Fischereisektors

Der Fischereisektor leistet, verglichen mit den beiden anderen Subsektoren des Agrarsektors, den kleinsten Beitrag zum Bruttosozialprodukt. Trotzdem haben Fischerei und Aquakultur vor allem regional betrachtet wichtige strukturelle Bedeutung. In der europäischen Fischerei sind rund 270.000 Fischer voll- oder teilzeitbeschäftigt. Hinzu kommen zahlreiche Arbeitsplätze in den nachgelagerten Verarbeitungs-, Verpackungs-, Transport- und Vermarktungsbereichen sowie in der Ausrüstungs- und Werftindustrie. Aus öffentlichen Kassen (EU, Bund, Ländern) fließen deshalb in den EU-Mitgliedsstaaten insgesamt jährlich 1,1 Mrd. EUR in den Sektor. Trotzdem nimmt der europäische Fischereisektor an Umfang stetig ab. Die Arbeitsplatzverluste konzentrieren sich dabei allein auf die Seefischerei, während in der Binnenfischerei eher neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Finanztechnisch und statistisch wird die Fischerei in zwei Bereiche unterteilt:

- Seefischerei (große und kleine Hochseefischerei und Küstenfischerei),
- Binnenfischerei und Aquakultur.

Da national die Umsetzungs- und Finanzierungskompetenz für die Seefischerei beim Bund liegt, während die Binnenfischerei und Aquakultur von den Ländern ausgestaltet und (ko-) finanziert wird, beschränkt sich die Darstellung der Binnenfischerei und Aquakultur im Rahmen dieser Studie nur auf ihre wesentlichen Strukturdaten.

7.1.1.1 Strukturdaten zur Seefischerei in Deutschland

Innerhalb der EU hat die Seefischereiwirtschaft vor allem für Dänemark, das Vereinigte Königreich, Spanien, Frankreich und Griechenland noch eine große Bedeutung.

Die deutsche Seefischerei ist im europäischen Vergleich eher unbedeutend, und ihr stehen im Jahr 2001 mit rd. 344.000 t Fisch nur 3,8 % der europäischen Gesamtfangquote zur Verfügung. Davon entfallen rd. 212.000 t auf europäische Meere und 132.000 t auf internationale Gewässer. Trotz des gesamtwirtschaftlich geringen Beitrags der Fischerei am BIP hat die Seefischerei für die strukturschwachen Küstenregionen eine große Bedeutung. In vielen kleinen Orten Mecklenburg-Vorpommerns, Schleswig-Holsteins, Niedersachsens und auch Nordrhein-Westfalens (im Bereich Verarbeitung) sind die Seefischerei und ihre nachgelagerten Betriebe ein wichtiger Arbeitgeber. 1997 waren insgesamt rd. 47.000 Mitarbeiter im Seefischereisektor beschäftigt und bewegten ein Finanzvolumen von annähernd 7,6 Mrd. EUR, wobei die Hauptumsätze bei der Verarbeitung und im Handel getätigt wurden. In kleineren Küstenhäfen an der Nord- und Ostseeküste, die durch die traditionelle Küstenfischerei geprägt sind, ist die Fischerei zudem eine wesentliche Grundlage für die touristische Attraktivität - dem zweiten wichtigen Standbein dieser Regionen.

Die Entwicklung der vergangenen 30 Jahre war von einem tiefgreifenden Strukturwandel geprägt. Infolge der Ausdehnung der nationalen Hoheitsgrenzen auf 200 Seemeilen verlor die deutsche Hochseeflotte Anfang der 70er Jahre den Zugang zu zahlreichen Fanggebieten (z.B. Zugang zu den isländischen Gewässern). Die Folge war eine Krise und ein drastischer Anpassungsprozess. Mitte der 80er Jahre erfolgte eine Umstrukturierung der Hochseeflotte durch den Bau von Kleintrawlern, die Modernisierung der verbliebenen Froster[249] sowie insbesondere durch den Einstieg in die Schwarmfischerei (Makrele, Hering u.a.).

Infolge der Flottenverkleinerung wurden zwei der vier Hochseeflottenstandorte, Hamburg und Kiel, aufgegeben. In den 1990er Jahren erfolgte ein weiterer Kapazitätsabbau, ausgelöst durch zurückgehende Fangbestände und fallende Preise. Der Frischfischfang im Fernbereich wurde in Deutschland gänzlich eingestellt bzw. erfolgt nur noch durch Froster. In Folge dieser Entwicklung gingen auch in den nachgelagerten Verarbeitungsbetrieben für Frischfisch zahlreiche Arbeitsplätze verloren, was eine der Hauptursachen für die erhöhte Arbeitslosenquote in den Küstenregionen ist[250]. Der starke Abbau der deutschen Flotte im Rahmen des Mehrjährigen Ausrichtungsprogramms (MAP) III verstärkte diesen Trend.

Aktuell befindet sich der Seefischereisektor in einer sehr schlechten ökonomischen und sozialen Lage. Vor allem die wirtschaftliche Situation der Hochseeflotte wird als Besorgnis erregend eingestuft. Nach geringen Gewinnen 1998 (1,6 DM/t (0,82 Euro/t) angelandetem Fisch) ergab sich 1999 ein Verlust von 78 DM/t (40,3 Euro/t) angelandetem Fisch [251]. Auf Basis effektiver Kosten und Erlöse wurde per saldo ein Gesamtverlust von über 11 Mio. DM (5,62 Mio. Euro) ermittelt. Gründe hierfür werden in den gestiegenen Kosten für Treibstoff, notwendigen Reparaturen und erhöhten Abschreibungen bei gleichzeitig sinkenden Anlandungsmengen gesehen.

---

[249] Hochseetrawler, die den gefangenen Fisch direkt an Bord verarbeiten und tiefkühlen.

[250] Die Küstengebiete der alten Bundesländer gehören aufgrund ihrer Randlage zu den wirtschaftlich und sozial schwächeren Gebieten Deutschlands, die im Vergleich mit dem Durchschnitt Westdeutschlands deutlich höheren Arbeitslosenquoten aufweisen.

[251] Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001, Bonn.

Innerhalb der Gruppe der Hochsee- und Küstenfischerei ist in den letzten 10 Jahren ein deutlicher Trend zu kleineren Fahrzeugen zu beobachten. Die Schiffe der Küstenfischerei werden überwiegend im Nebenerwerb bewirtschaftet und betreiben an der Nordsee entweder Krabben- und Plattfischfang oder an der Ostsee Dorsch- und Heringsfang. Es handelt sich dabei fast ausnahmslos um Familienbetriebe mit je einem Fahrzeug.

Insgesamt hat dieser Teil der Flotte noch die besten Zukunftsaussichten, obwohl er unter den Quotenkürzungen[252] leidet. Die Erträge weisen über die Jahre hinweg einen leichten Abwärtstrend bei der Fangmenge, bei den Erlösen dagegen eine positive Entwicklung auf. Nach deutlichen Gewinnzuwächsen in 1998 wurden die guten Betriebsergebnisse der kleinen Hochseeflotte und Küstenfischerei 1999 nochmals deutlich gesteigert. Die Gewinne fielen allerdings nach Regionen und Fangeinsatz unterschiedlich aus. Die besten Ergebnisse erzielten die Krabbenfischer im alten Bundesgebiet.

Die Entwicklungsmöglichkeiten des Absatzes werden insgesamt als positiv beurteilt, denn die Seefischerei beliefert und produziert für den EU-Markt, einen der größten Märkte für Fischereierzeugnisse der Welt mit steigender Nachfrage und Umsatzzuwachs.

7.1.1.2 Strukturdaten zur Aquakultur und Binnenfischerei in Deutschland

Die Aquakultur trägt erheblich zur Versorgung mit Fischerzeugnissen bei und bietet in vielen von der Fischerei abhängigen Regionen Europas alternative Beschäftigungsmöglichkeiten. Das Hauptgewicht der deutschen Aquakultur liegt im Binnenland auf den zahlreichen teichwirtschaftlichen Süßwasserbetrieben, die hauptsächlich Regenbogenforellen und Karpfen produzieren. Der Anteil an der europäischen Süßwasserfischproduktion beträgt ca. 5 %. In der Regel handelt es sich um kleine bis mittelständische Familienunternehmen und zahlreiche Hobbybetriebe. Mit einer Produktion von rd. 25.000 t ist die Forellenzucht vor der Karpfenerzeugung (12.000 t) der wichtigste Zweig der deutschen Binnenfischerei. Neben Speisefischen werden auch Satzfische für Angelvereine produziert. Marine Aquakulturbetriebe sind in Deutschland fast nicht vertreten.

Wertmäßig liegt der Umsatz der Binnenfischerei - trotz deutlich geringerer Produktionsmenge - bei ca. 2/3 des Umsatzes der Seefischerei. Ein stark zunehmender Anteil der produzierten Speisefische wird regional bzw. direkt vermarktet. Zusätzliche Gewinnchancen liegen in der Produktveredelung, die zunehmend auch von den Erzeugern übernommen wird.

Zukünftig muss sich die Binnenfischerei auf eine sich verschärfende Konkurrenz vorbereiten. Vor allem die hohen Lohnkosten und das zum Teil beträchtliche Alter der überwiegend kleinen Anlagen bringen Standortnachteile gegenüber anderen europäischen Produzenten mit sich. Insbesondere in den MOEL gibt es große und moderne Anlagen zur Erzeugung von Süßwasserspeisefischen, vor allem Karpfen, die auch jetzt schon den deutschen Markt beliefern. Die größten Erzeugerländer sind Polen, die Tschechische Republik und Rumänien.

7.1.2 Zustand der marinen Ressourcen

In europäischen und internationalen Gewässern sind die Fischbestände durch Übernutzung gefährdet. Auch die Europäische Union, die über eine der größten Fischereiflotten der Welt

[252] Jedem Boot sind Quoten für die verschiedenen Fischarten zugeteilt.

verfügt, trägt erheblich zur Überfischung bei. Die weltweite Überfischung hat in der Vergangenheit schon mehrmals zu politischen Krisen und Auseinandersetzungen geführt[253].

Die FAO (Food and Agriculture Organisation der Vereinten Nationen) schätzt in ihrem Gutachten "The State of World Fisheries and Aquaculture" (1996), dass 60 % der weltweiten Fischbestände quotiert werden müssen und 55 % als generell überfischt angesehen werden können. Vor allem die für den europäischen Konsum stark bejagten Grundfischarten Kabeljau, Seehecht und Wittling bewegen sich in vielen Fischgründen außerhalb sicherer biologischer Grenzen. Auf der anderen Seite sieht das Gutachten die Chance, zusätzlich jährlich 20 Mio. Tonnen Fisch anzulanden, wenn man den stark dezimierten Beständen ausreichend Zeit zur Regeneration gewähren und die Verschmutzung der Weltmeere reduzieren würde. Die Chancen auf eine nachhaltige Bewirtschaftung der Fischgründe verschlechtern sich aber aufgrund der Partialinteressen der Meeresanrainerstaaten zunehmend. Hohe Nachfrage in den Industriestaaten, der Aufbau eigener Fischereiflotten in vielen Entwicklungsländern und technische Hilfsmittel (Fischortungsgeräte, Telekommunikation) sowie die Auswirkungen der ubiquitären Umweltverschmutzung erhöhen den Druck auf die Bestände weiter.

7.1.3 Entwicklung der Gemeinsamen Fischereipolitik

Wenngleich dem Fischereisektor im Gründungsvertrag zur Europäischen Gemeinschaft kein eigenes Kapitel gewidmet ist, weist er der Gemeinsamen Fischereipolitik doch dieselben allgemeinen Ziele wie der Landwirtschaft zu (s. Kap. 2.3). Die Dominanz der Gemeinsamen Fischereipolitik liegt dabei auf der Seefischerei.

Die Seefischereipolitik ist innereuropäisch vollständig harmonisiert. Die Grundsätze für diesen Politikbereich werden in der Europäischen Union durch den Fischereirat (Vertreter der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union) auf Vorschlag der Europäischen Kommission festgelegt. Die vom Fischereirat verabschiedeten Verordnungen haben unmittelbare Gültigkeit in den Mitgliedsstaaten. Die Gemeinsame Subventionspolitik für die Seefischereipolitik beinhaltet die gemeinsame Marktordnung und Handelspolitik und bietet den Gemeinschaftserzeugern Preisstützung und Zollschutz. Über das europäische Finanzierungsinstrument FIAF subventioniert die Gemeinschaft sowohl Investitionen in Fischereifahrzeuge als auch Verarbeitungs- und Aquakulturanlagen an Land. Im Unterschied zum Landwirtschaftssektor ist die Strukturpolitik das dominierende Lenkungsinstrument der Fischereisubventionspolitik und der weitaus größere Finanzposten.

Zur Umsetzung der Strukturpolitik im laufenden Finanzierungszeitraum formulierte die EU für die Seefischerei die Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Investitionen in der Seefischerei (IRS-BML) und die Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Kapazitätsanpassung in der Seefischerei (KRS-BML), die in ihrer novellierten Fassung folgende Ziele verfolgen:

- Schaffung eines Beitrags zur Herstellung eines dauerhaften Gleichgewichts zwischen den Fischereiressourcen und ihrer Nutzung,
- Verstärkung der Wettbewerbsfähigkeit der betrieblichen Strukturen und Aufbau von wirtschaftlich rentablen Unternehmen im Sektor,

[253] Norwegens Nichtbeitritt zur EU, Grönlands Nein zum Verbleib in der Gemeinschaft fanden ihre Begründung auch in der damit verbundenen Einschränkung der Souveränität der nationalen Fischereipolitik.

- Verbesserung der Versorgungslage sowie der Valorisierung von Erzeugnissen der Fischerei und der Aquakultur,
- Beitrag zur Entwicklung von Maßnahmen der technischen Hilfe und Informationsmaßnahmen sowie zur Durchführung von Studien oder Modellversuchen zur Anpassung der Strukturen des Sektors,
- Beitrag zur Neubelebung der von der Fischerei und Aquakultur abhängigen Gebiete.

Diese Ziele sind unverändert als Leitlinien der Finanzierungsinstrumente zur Ausrichtung des Fischereisektors (FIAF) für die Bundesrepublik übernommen worden. Die Kapazitätsanpassung der marinen Fischerei stellt dabei mit deutlichem Abstand die wichtigste Forderung dar.

Von Seiten der EU wurde 1994 ebenfalls die Gemeinschaftsinitiative PESCA mit Gültigkeit von 1994-1999 ins Leben gerufen. Diese hatte zur Aufgabe, den Fischereisektor in die Lage zu versetzen, den sozialen und wirtschaftlichen Wandel zu tragen und die Entwicklung der davon betroffenen Regionen zu unterstützen. Im Rahmen dieses Programms wurden auch einige infrastrukturellen Maßnahmen in den Fischereihäfen durchgeführt. Hierzu zählen z.B. der Bau von Slipanlagen für die Küstenkutter und die Modernisierung von Versorgungseinrichtungen. Das Programm wurde nach Ablauf der Förderperiode nicht verlängert.

Im Unterschied zu den Operationellen Programmen (OP) im Rahmen von FIAF, die vorrangig produktive Investitionen fördern, standen bei PESCA sozioökonomische Aspekte (z.B. Ersatzarbeitsplätze für Personen, die aus dem Fischereisektor ausgeschieden sind; Diversifizierung von Betrieben) im Vordergrund. Der Ansatz war regional konzipiert und das Programm nur auf von der Fischerei abhängige Gebiete anwendbar.

7.2 Handlungsrahmen zur Gestaltung einer nachhaltigen Subventionspolitik für den Fischereisektor

7.2.1 Integration von ökologischen Zielsetzungen in die Gemeinsame Fischereipolitik

Ökologische Zielsetzungen für die Seefischerei sind in Artikel 2 der Ratsverordnung Nr. 3760/92 gefasst. Zu den gemeinsam verabschiedeten Zielen gehört es, "die verfügbaren und zugänglichen lebenden Meeresressourcen zu schützen und zu erhalten und dafür zu sorgen, dass sie unter wirtschaftlichen und sozial angemessenen Bedingungen rationell, verantwortungsvoll, dauerhaft und unter Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf das Ökosystem des Meeres bewirtschaftet werden und dabei insbesondere den Bedürfnissen sowohl der Erzeuger als auch der Verbraucher Rechnung getragen wird".[254] Die Operationalisierung dieser Ziele erfolgt auf der Ebene der einzelnen Finanzhilfetitel. Intention der Kapazitätsanpassung ist es, z.B. im Rahmen der mehrjährigen Anpassungsprogramme (MAP) den Fischereiaufwand an die Fischbestände anzugleichen. Im Rahmen der Neubau- und Modernisierungsförderung wurden technische Maßnahmen vor allem zur Reduzierung von Beifängen und zum Schutz von Jungfischen implementiert. Für den aktuellen Förderzeitraum sind für die einzelnen Subventionstitel Umweltindikatoren formuliert worden, mit deren Hilfe die Förderwürdigkeit potentieller Projekte überprüft wird.[255]

[254] ABl. L 389/1 vom 31.12.1992

[255] Für die Prioritätsachse Erneuerung und Modernisierung sind es die Indikatoren "Beifänge von Nicht-Zielarten" und "Primärenergieverbrauch". Für die Einordnung der Vorhaben wird eine fünftei-

Zur weiteren Flankierung der ökologischen Zielsetzungen sind folgende Begleitmaßnahmen in Planung:

- Einrichtung geschützter mariner Zonen,
- Reduzierung der Gewässerbelastung durch Aquakulturen,
- Verringerung der Emissionen in Luft und Wasser durch Betriebe der Fischverarbeitung und durch Fischereihäfen.

Für die folgende Förderperiode (ab 2007) erarbeitet die Kommission derzeit weitere Umweltkomponenten in Übereinstimmung mit Artikel 6 des EG-Vertrages, die ebenfalls in die Gemeinsame Fischereipolitik einbezogen werden sollen. In der angekündigten Mitteilung über die "Strategie zur Einbeziehung von Umweltschutzbelangen in die Gemeinsame Fischereipolitik" sind folgende Elemente Teil der vorgeschlagenen Strategie:

- Ökosystem-Ansatz im Fischereimanagement,
- Übernahme der Umweltschutzforderungen von Artikel 174 Abs. 2 Satz 2 des EG-Vertrages,
- Umsetzung des Aktionsplans zu Erhaltung der biologischen Vielfalt und anderer spezifischer Maßnahmen [die zum Teil in der Mitteilung "Bestandsbewirtschaftung und Schutz der Meeresumwelt" (KOM (1999) 363) beschrieben sind].

Zur Unterstützung einer nachhaltigen Fischereipolitik ist zusätzlich die Einführung eines nachhaltigen Gütesiegels für Fischereiprodukte geplant.

7.2.2 Bewertung der umweltorientierten Maßnahmen

Die Erholung der Fischbestände bleibt trotz ambitionierter Zielsetzungen der Gemeinsamen Fischereipolitik bisher aus. Gründe hierfür sind vor allem in der Steuerungspolitik der Gemeinsamen Fischereipolitik zu suchen, die fast ausschließlich auf Quotierung und Festsetzung von technischen Maßnahmen wie der Maschenweite, Schongebieten und Schonzeiten setzt[256]. Zudem hat der Rat in einigen Fällen die jährliche Fangmenge (TAC) systematisch höher angesetzt, als in wissenschaftlichen Gutachten empfohlen wurde. Rückwürfe und illegale oder nicht gemeldete Anlandung sowie erhebliche Überkapazitäten der europäischen Flotte verschärfen den Druck auf die Bestände zusätzlich, da es an ausreichenden Kontrollen, länderübergreifenden Kompetenzen der Kontrolleure und einheitlichen Sanktionsmechanismen mangelt.

Auch die bisherige Politik der Mehrjährigen Anpassungsprogramme (MAP) III und IV war nicht in der Lage, die großen Überkapazitäten abzubauen. Im Gegenteil, vermutlich haben die Subventionstitel für den Neubau und die Modernisierung der Flotte die Probleme noch verschärft (s. Kap. 7.3.3.2). Die Fehlentwicklung ist vor allem auf die nicht zweckdienliche Berechnung der kapazitätsneutralen Fangkapazität zurückzuführen (s. Kap. 7.3.3.1).

Das Problem des stetigen Arbeitsplatzverlustes in den vom Fischfang dominierten Küstenregionen ist vermutlich ebenfalls auf die einseitige Investitionspolitik zurückzuführen. Da der

---

lige Skala von deutlich negativ (-2) bis deutlich positiv (+2) angewendet (siehe auch aktuelles, notifiziertes operationelles Programm).

[256] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Grünbuch über die Zukunft der Fischerei, Nr. 135/01.

Fischereisektor gegenüber anderen Sektoren bevorzugt wurde, sind alternative Erwerbsmöglichkeiten in den strukturschwachen Küstenorten bisher vernachlässigt worden. Einzig mit dem Programm PESCA hat die Gemeinschaft aktiv versucht, die Umstellung von Fischern auf andere Erwerbszweige zu fördern. Im Vergleich zu anderen Beihilfen fiel das Programm jedoch bescheiden aus, und die innovativen Programmteile wurden nur unzureichend in Anspruch genommen.

Auch die Ziele und Maßnahmen der aktuell gültigen Gemeinsamen Fischereipolitik sind inkonsistent und kaum miteinander vereinbar. Das "Grünbuch über die Zukunft der Fischerei" fasst die Widersprüche wie folgt zusammen[257]:

- Die Erhaltung zunehmend gefährdeter Bestände soll gleichzeitig mit dem Fortbestand der Fangtätigkeit gewährleistet werden.
- Die Produktionsmittel sollen modernisiert, aber auch der Fischereiaufwand begrenzt werden.
- Die konkrete Durchführung der Bestandserhaltungsmaßnahmen soll gewährleistet werden, während die Zuständigkeit für die Überwachung und Sanktionen bei den Mitgliedsstaaten liegt.
- Arbeitsplätze sollen erhalten und gleichzeitig die Flottenkapazitäten abgebaut werden.
- Den Fischern soll ein angemessenes Einkommen garantiert werden, auch wenn die Versorgung der Gemeinschaft mit eigenen Erzeugnissen immer mehr zurückgeht und der EU-Markt zunehmend von Einfuhren abhängt.
- Fangrechte sollen in Drittlandgewässern erworben werden, ohne die nachhaltige Entwicklung der Fischerei zu gefährden.

Das Fazit des Grünbuches lautet : "Wird am derzeitigen Subventionssystem festgehalten, so wäre nicht nur ein Abbau der übermäßigen Flottenkapazitäten unmöglich, sondern es käme in einer Situation, in der die Bestandslage den fischereilichen Druck kaum noch aushält, zu einem Anstieg des Fischereiaufwands."[258]

7.3 Umweltschutzbezogene Bewertung der Subventionstatbestände im Fischereisektor

7.3.1 Eingrenzung der betrachteten Subventionstatbestände

Im Rahmen des Finanzierungsinstruments zur Ausrichtung der Fischerei (FIAF) standen Deutschland in der vergangenen Förderperiode (1994-99) insgesamt 151 Mio. EUR zur Verfügung, die bis Ende 1999 nahezu vollständig bewilligt wurden. Für den Förderzeitraum 2000-2006 erfolgt die Förderung innerhalb der EU auf Grundlage der ab dem 1. Januar 2000 geltenden neuen Fischereistrukturverordnung und der von der Kommission genehmigten Operationellen Programme. Für die Laufzeit der neuen Förderperiode stehen Deutschland (Bund und Ländern für die Seefischerei und Aquakulturen) insgesamt 216 Mio. EUR zur Verfügung, die in etwa je zur Hälfte für die neuen Länder und das alte Bundesgebiet aufgewendet werden sollen.

[257] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): a.a.o., S. 226.
[258] Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): a.a.o., S. 13.

Zur Förderung der Seefischerei werden 2001 voraussichtlich Bundesmittel in Höhe von insgesamt 9,8 Mio. EUR aufgewendet. Davon entfallen ca. 5,4 Mio. EUR auf Hilfen zur Kapazitätsanpassung, die z.T. aus EU-Mitteln (FIAF) in den Bundeshaushalt zurückfließen.

Tabelle 7.3.1-1: Bundesmittel für die Seefischerei (in Mio. EUR)

Maßnahme	**1999 Ist**	**2000 Soll**	**2001 Soll**
Investitionsförderung	3,0	2,4	2,2
- davon Zuschüsse	0,5	0,8	0,8
- davon Kutterdarlehen	0,9	1,4	1,3
- davon Zinsverbilligung	0,2	0,2	0,2
Kapazitätsanpassung	2,7	3,3	2,8
Insgesamt	5,7	5,7	5,0

Quelle: Agrarbericht 2001, S.89

Die Steuervergünstigungen für die Fischereiwirtschaft sind, mit Ausnahme der Steuerbefreiung kleiner Hochsee- und Küstenfischereiunternehmen, in den Steuervergünstigungen für die Land- und Forstwirtschaft integriert und werden nicht getrennt ausgewiesen.

7.3.2 Entwicklung eines Bewertungsmaßstabs für den Fischereisektor

Aus den in den vorangegangenen Kapiteln aufgeführten Gründen kann unter ökologischen, ökonomischen und sozialen Betrachtungen nur ein drastischer Kapazitätsabbau, verbunden mit einer im Umfang deutlich verringerten subventionsgestützten Neubau- und Modernisierungsaktivität, als nachhaltiges Entwicklungsziel für den Seefischereisektor empfohlen werden. Die kapazitätsabbauende Wirkung wird eindeutig zum dominierenden Bewertungsgrundsatz für den Seefischereisektor. D.h. alle Maßnahmen müssen real zur Verkleinerung der Fangkapazitäten führen. Auch im Bezug auf die langfristigen sozialen Zielsetzungen ergibt sich keine andere Alternative, auch wenn damit kurzfristig eine Freisetzung von Arbeitskräften verbunden ist.

Zur Generierung eines international oder mindestens europaweit konsensfähigen Nachhaltigkeitsleitbildes für den Fischereisektor bieten sich als Grundlage die international gültigen Kriterien des Marine Stewardship Council (MSC) an (in Analogie zur Forstwirtschaft; s. Anhang IV). Principle 1 beinhaltet dabei das Gebot, den Fischereiaufwand an dem Prinzip der Nachhaltigkeit auszurichten.

7.3.3 Bewertung der Finanzhilfen des Bundes an den Fischereisektor

Handlungskompetenzen und Finanzierungsbeteiligung für die Seefischerei werden durch den Bund wahrgenommen. Daher werden nur die in diesen Bereich fließenden Finanzhilfen betrachtet. Die Finanzhilfen des Bundes an den Fischereisektor sind dabei integrale Bestandteile der Strukturintervention der Gemeinschaft, weshalb die nationalen Handlungsmöglichkeiten deutlich begrenzt sind. Das Instrumentarium unterteilt sich in die Einzelmaßnahmen:

- Maßnahmen zur Anpassung der Kapazitäten in der Seefischerei aufgrund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft und ergänzenden nationalen Maßnahmen,
- Zuschüsse zur Förderung der Fischerei,

- Darlehen für die Kutterfischerei,
- Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Förderung der Fischerei,
- Finanzielle Unterstützung der Verarbeitung und Vermarktung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe (diese Förderung beinhaltet auch die Binnenfischerei und Aquakulturen).

7.3.3.1 Finanzhilfen für die Anpassung der Fischereifangkapazitäten

Hauptziel der Fischereistrukturpolitik ist die Anpassung der Flottenkapazität an die bestehenden Fangmöglichkeiten. Nach den Kapazitätsanpassungsrichtlinien des Bundes werden Zuschüsse für die vorübergehende und für die endgültige Stilllegung von Fischereifahrzeugen gewährt. Als soziale Begleitmaßnahme bei zeitweiser Aufgabe der Fischereitätigkeit kann selbständigen Kutterfischern eine Sozialvergütung gewährt werden. Zur Erreichung dieses Ziels wird der Aufkauf überschüssiger Fangkapazitäten zur Erhaltung insgesamt lebensfähiger Strukturen angestrebt. Für die endgültige Stilllegung von Fischkuttern können ggf. Abwrackprämien bis zu 1.300 EUR je Bruttoregistertonne (BRT) gewährt werden.

Tabelle 7.3.3-1: Kapazitätsanpassung

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Kapazitätsanpassung		5,2	5,4	0,5	5,4

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Die Anpassung des marinen Fischereiaufwandes durch den vorübergehenden oder endgültigen Abbau von Kapazitäten müsste zu einer Verringerung der Überfischung und damit zu grundsätzlich positiven Umweltwirkungen führen. Global sowie in den Fanggebieten der Gemeinschaft sind die Bestandsentwicklungen der Zielfischarten trotzdem rückläufig.

Ein Grund für diese Entwicklung ist darin zu suchen, dass die derzeit übliche Methode zur Bestimmung der Fangkapazität der Schiffe auf falschen Parametern beruht. Die Berechnung der Fangkapazität je Schiff wird aus der Tonnage und Maschinenleistung abgeleitet. Neue Schiffe verfügen aber bei gleicher Maschinenleistung und Tonnage - durch technischen Fortschritt, z.B. Fischortungsgeräte, Telekommunikation - über deutlich höhere Fangkapazitäten.[259] Die Intention der Finanzhilfe ist also positiv, die Ausgestaltung und Wirkung dagegen negativ zu bewerten.

Empfehlung

Im Bundesgebiet ist die planmäßige Kapazitätsanpassung im Rahmen des MAP weitgehend abgeschlossen, ohne eine Trendwende bei den Fischbeständen einzuleiten. De facto müssen die Fördergrundsätze grundsätzlich überprüft werden. Um zu einem bestandswirksamen Kapazitätsabbau zu gelangen, müsste ein modifiziertes Berechnungsverfahren zur Anwendung kommen, das die Fangkapazität möglichst real abbildet – also auf alternativen Parametern beruht oder den technischen Fortschritt als Bestandteil der Berechnungsformel beinhaltet.[260]

[259] Der Fortschritt wird mit ca. 5 % pro Jahr geschätzt (persönliche Auskunft Herr Conrad, Referatsleiter Fischereipolitik, BMVEL, Sept. 2001).

[260] Vorschläge hierzu sind noch von keiner Seite der unterschiedlichen Akteure unterbreitet worden.

Eine nachhaltige Erholung der Fischereibestände wird allerdings nur dann erfolgen, wenn der reale Kapazitätsabbau global umgesetzt wird und nicht nur innereuropäisch[261]. Für die europäische Fischereisubventionspolitik heißt das konkret, dass im Rahmen der Kapazitätsanpassung (Prioritätsachse 1) keine Fangfahrzeuge der Hochseeflotte in Drittländer verschoben werden oder Subventionsmittel für den Flottenaufbau in Drittländern bereitgestellt werden sollten.[262]

Flankierend sollte auf europäischer Ebene eine Neuauflage des PESCA-Programms initiiert und gleichzeitig eine kleinstrukturierte, handwerkliche Fischerei sowie dezentrale Vermarktung und Verarbeitung gefördert werden, um den mit dem Kapazitätsabbau einhergehenden Arbeitsplatzverlust in der verarbeitenden Industrie sozialverträglich zu gestalten.

7.3.3.2 Finanzhilfen für die Erneuerung und Modernisierung

Schwerpunkte der Förderung sind die Rationalisierungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Erhöhung der Selektivität der Fangtätigkeit. Als Steuerungsinstrument auf Bundesebene stehen zur Verfügung:

- Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Förderung der Fischerei (Schuldendiensthilfe),
- Darlehen für die Kutterfischerei,
- Strukturmaßnahmen für die Seefischerei.

Tabelle 7.3.3-2: Finanzhilfen für die Erneuerung und Modernisierung

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
	1997	1998	1999	2000	2001
Darlehen für die Kutterfischerei	1,7	2,8	1,7	0,9	2,6
Strukturmaßnahmen für die Seefischerei	1,0	0,8	1,5	1,5	1,5
Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Förderung der Fischerei	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung

Aufgrund der angespannten Lage bei den Zielfischarten ist eine nachhaltige Fischerei nur möglich, wenn die nationalen, europäischen und internationalen Fangquoten der natürlichen Regenerationsfähigkeit angepasst werden. Daher müssen die Modernisierungs- und Neubauvorhaben, gemessen am aktuellen Stand, kapazitätsabbauend gestaltet sein. Bis zur Erreichung eines Gleichgewichts sollten die bereit gestellten finanziellen Mittel radikal eingeschränkt werden. Zudem ist es auch für die Rentabilität eines Fischereibetriebes entscheidend, dass ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Anzahl und Kapazität der Fischereifahrzeuge einerseits und verfügbaren Fischressourcen andererseits besteht. Überschüssige Kapazitäten bedeuten, dass konstante Anlandemengen zwischen einer großen Zahl von Mitbewerbern geteilt werden müssen. Dadurch wird die Rentabilität der Flotte bzw. einzelner Betriebe beeinträchtigt. Gleichzeitig wird durch mangelnde Rentabilität jede Modernisierung hinausgezögert und die Wettbewerbsfähigkeit weiter geschwächt. Wenn die wirtschaftliche

[261] Innerhalb der EU gibt es diesbezüglich eine deutliche Nord-Süd-Spaltung. Während bei den nordeuropäischen Mitgliedsstaaten Flotten- bzw. Fangkontingente reduziert werden wollen die südlichen Mitgliedsstaaten ihre Kapazitäten, trotz rückläufiger Bestände weiter ausweiten.

[262] Dies ist vor allem auch bei Entwicklungshilfeprojekten zu berücksichtigen, weil viele im Begriff sind, eigene Flotten aufzubauen.

und finanzielle Leistung der Flotte verbessert werden soll, muss der Gesamtumfang des eingesetzten Kapitals verringert werden. Die derzeitig gewährten Zuschüsse zu Investitionen (und Steuervergünstigungen für Treibstoffe; s. Kap. 4.5.1.5) sind als kontraproduktiv und nicht nachhaltig anzusehen. Aus Wettbewerbsgründen sollte auf eine bezuschusste Modernisierung der Flotte jedoch nicht gänzlich verzichtet werden. Diese müsste aber durch eine überproportionale Stilllegung von Fangkapazitäten ausgeglichen werden. Additiv ist die Einführung eines Kapazitätsabzugs bei jeder Lizenzübertragung zu erwägen.

Von den deutlich im Umfang eingeschränkten Neubau[263]- und Modernisierungsvorhaben können positive Umweltwirkungen in technischer Hinsicht durch selektivere Fanggeräte und –methoden und umweltfreundlichere Motoren erreicht werden. In diesem Sinne sollten nur Projekte (ko-)finanziert werden, die über die beste verfügbare Technik (BAT) verfügen[264].

Flankierend sollte bei der Bewilligung von umfangreichen Förderhilfen für die verbliebene Hochseeflotte die Einführung von Umweltmanagementsystemen (ISO 14001 und/oder EMAS) vorgeschrieben werden. Für die kleinen Familienunternehmen der Kutter- und Küstenfischerei wäre der formale Aufwand eines Öko-Audits jedoch nicht vertretbar und mit Gruppenberatungen zur HACCP-Zertifizierung (Hazard Analysis Critical Control Point) einfacher zu verwirklichen.

Empfehlung

Aufgrund der schlechten Bestandslage der Zielfischarten ist selbst eine fangkapazitätsneutrale Modernisierung nicht zielführend. Vielmehr sollte bei insgesamt deutlich reduziertem Umfang mit den verbleibenden Finanzmitteln ein weiterer Kapazitätsabbau verbunden werden. Die eingesparten Mittel sollten zur Unterstützung des Strukturwandels z.B. für eine Neuauflage des PESCA-Programms genutzt werden.

7.3.4 Bewertung der Finanzhilfen von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgabe an den Fischereisektor

7.3.4.1 Förderung der Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur der Fischwirtschaft

Die Förderung zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur der Fischwirtschaft ist Teil der GAK (s. Kap. 4.4.2) und unterliegt ihren Förderkriterien. Gleichzeitig ist sie eingebettet in die notifizierten Operationellen Programme für den Fischereisektor. Förderfähig innerhalb der Prioritätsachse 3 sind die Aufwendungen für:

- Neu- und Ausbau von Kapazitäten einschließlich der technischen Einrichtungen,
- Innerbetriebliche Rationalisierung durch Umbau und/oder Modernisierung der technischen Einrichtung.

Potentielle Zuwendungsempfänger sind bestehende oder neu zu schaffende Absatzeinrichtungen, Unternehmen des Handels und der Be- und Verarbeitung fischwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie fischwirtschaftliche Betriebe mit Be- und Verarbeitung eigener Erzeugung

[263] Bei stark veralteten Schiffen wird eine Modernisierung ökonomisch nicht mehr sinnvoll möglich sein.

[264] Verbesserung der Selektivität der Fanggeräte (u.a. durch Festlegung größerer Maschenöffnungen, Scheuchvorrichtungen etc.), damit insbesondere Jungfische und andere Meeresorganismen (vor allem Meeressäuger) entkommen können; Einbau von so genannten „Fluchtfenstern“ (im Netz eingeflochtene besondere Netzteile), die die Flucht von Jungfischen bzw. Nichtzielarten erleichtern.

(Direktvermarkter). Insgesamt umfasst der Wirtschaftszweig etwa 2000 meist klein- und mittelständisch organisierte Verarbeitungsbetriebe[265].

Investiert wird vor allem in Vakuumverpackungsanlagen, Tiefgefriermöglichkeiten, Sterilisationseinrichtungen, Räucheröfen, Schlachteinrichtungen u.a. Dabei stellt die Versorgung mit Rohware das zentrale Problem dar, denn die EU verzeichnet bei Fischereierzeugnissen ein Handelsdefizit, und die immer knapperen Gemeinschaftsressourcen verschärfen die Situation zunehmend. Als Struktur erhaltende Maßnahme dürfen Unternehmen Fisch zu ermäßigten Zollsätzen einführen, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Die geschilderten Probleme haben in den letzten Jahren zu starken Umstrukturierungsprozessen und zu einer Konzentration auf größere Unternehmen geführt.

Tabelle 7.3.4-1: Förderung zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur der Fischwirtschaft [266]

Prioritätsachse 3: Schutz und Entwicklung aquatischer Ressourcen, Aquakultur, Fischereihäfen, Verarbeitung und Vermarktung, Binnenfischerei für dem Zeitraum 2000-2006			
	Z-1-Gebiet	Außerhalb Z-1	
		Verarbeitung	Vermarktung
Öffentliche Ausgaben EU (FIAF) in Mio. EUR	31,6	25,6	1,5
Öffentliche Ausgaben Bund in Mio. EUR	9,4	12,2	0,7

Quelle: Notifizierte operationelle Programme für den Fischereisektor 2000-2006, BMVEL vom 24.07.2000

Ökologische Bewertung

Wie im Bereich des Fischfangs sollte es auch in der Verarbeitung und Vermarktung von Seefisch keine Kapazitätsaufstockung geben, da diese die Anlandung von Drittlandsfisch begünstigen würde. Prioritär ist in diesem Zusammenhang auch die Abschaffung der Zollvergünstigung für die Fischeinfuhr. Aus beschäftigungspolitischen Gründen ist eine Förderung der dezentralen und kleinstrukturierten Fischverarbeitung aber weiterhin zu vertreten, sofern dadurch langfristig wettbewerbsfähige Betriebsstrukturen geschaffen werden.

Empfehlung

Die finanziellen Mittel dieses Subventionstitels sollten aus den genannten Gründen deutlich verringert werden. Zusammen mit den Mitteln aus der Aufhebung der Zollvergünstigung sollte das Budget zur sozialen Abfederung des Strukturwandels verwendet werden.

7.3.5 Bewertung der Steuerbefreiungen an den Fischereisektor

7.3.5.1 Steuerbefreiung kleiner Hochsee- und Küstenfischereiunternehmen

Die kleine Hochsee- und Küstenfischerei unterscheidet sich in ihrer Betriebsstruktur nicht grundsätzlich von den Binnenfischereibetrieben. Da die Einkünfte aus diesem Gewerbe nach §13 Abs. 1 Nr. 2 EStG Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sind und somit nicht der Ge-

[265] Sie haben mit einer Reihe von Problemen zu kämpfen: Unzureichende, unregelmäßige und nicht wettbewerbsfähige Rohwarenlieferungen, Schwierigkeiten aufgrund überalterter Produktionsmittel, die erforderliche Anpassung an Gesundheits- und Hygienevorschriften, starke Konkurrenz durch Drittlandserzeugnisse und Ausbreitung von großen Einzelhandelsunternehmen mit niedrigeren Preisen.

[266] Die finanziellen Aufwendungen umfassen sowohl die Ausgaben für die Seefischverarbeitung und Vermarktung als auch für die Binnenfischerei/Aquakultur. Getrennte Daten waren nicht verfügbar.

werbesteuer unterliegen, sah sich der Gesetzgeber veranlasst, die o.g. Fischereibetriebe steuerlich den Binnenfischereibetrieben gleichzustellen. Da der Freibetrag bei der Gewerbeertragssteuer inzwischen auf rund 24.000 EUR angehoben worden ist, hat die Steuerbefreiung für die Fischereibetriebe an Bedeutung verloren.

Tabelle 7.3.5-1: Gewerbesteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Küstenfischereiunternehmen

Subventionstitel	**Haushaltsansatz in Mio. EUR**				
Gewerbesteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Küstenfischereiunternehmen	1997	1998	1999	2000	2001
Insgesamt	1	1	1	1	1
Bundesmittel	0	0	0	0	0

Quelle: 17. und 18. Subventionsbericht der Bundesregierung

Ökologische Bewertung und Empfehlung

Aufgrund der mit diesem Subventionstitel verbundenen verwaltungstechnischen Vereinfachung wird für die Beibehaltung dieser Subvention plädiert. Insgesamt ist diese Subvention aufgrund ihres geringen Volumens nicht geeignet die schwerwiegenden Probleme des Sektors zu lösen, und sollte daher zu Gunsten gezielt wirkender Maßnahmen gestrichen werden. (vgl. Kap. 4.5.1.1).

7.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

7.4.1 Subventionspolitik des Fischereisektors

Bei der Bewertung der explizit auf die Seefischerei ausgerichteten Subventionstatbestände zeichnet sich kurzfristig ein hohes Konfliktpotenzial bezüglich der im Rahmen eines nachhaltigen Konzeptes zu verwirklichenden Einzelziele Ökologie, Ökonomie und Sozialverträglichkeit ab. Die Maßnahmen, die bisher von der Gemeinschaft im Seefischereisektor ergriffen wurden, können insgesamt als nicht zielführend, vielfach als eindeutig kontraproduktiv angesehen werden. Ohne neue Maßnahmen und Konzepte werden Zukunftsperspektiven und wirtschaftliche Existenzfähigkeit des europäischen Seefischereisektors immer weiter abnehmen. Dabei sind die Gestaltungsmöglichkeiten für die deutsche Seefischerei aufgrund der innereuropäisch vollständigen Harmonisierung und der Interdependenzen mit der internationalen Fischerei deutlich begrenzt. Deshalb sind Lösungen auf internationaler Ebene anzustreben. Prioritär und existenziell sind dabei verbindliche Vereinbarungen über

- Festlegung, Anwendung und Überwachung der an der Regenerationsfähigkeit der Zielfischarten ausgerichteten Fangquoten;
- Einrichtung von Schutzzonen, die nicht befischt werden;
- Harmonisierung des Strafrechts[267];
- Einschränkung der Verschmutzung der aquatischen Ökosysteme.

Für eine nachhaltige sektorale Entwicklung muss in erster Linie die Stabilisierung der wichtigsten Zielfischarten sichergestellt werden. Dies erfordert eine drastische Einschränkung der subventionierten Neubau- und Modernisierungsvorhaben bei gleichzeitig deutlichem Kapazitätsabbau. Auch die Modernisierung und Erneuerung von Hafenanlagen, Verarbeitungs-

[267] Innerhalb der EU werden Verstöße gegen Fischereivorschriften mit sehr unterschiedlichen Strafen belegt.

und Vermarktungseinrichtungen ist nicht zielführend, da die erhoffte Anlandung von Fisch ausländischer Flotten in deutschen Häfen ebenfalls die Überfischung fördert. Kurzfristig betrachtet gehen damit allerdings, zumindest bis zur Erholung der Fischbestände, in den wirtschaftlich schwachen Küstengebieten wichtige Arbeitsplätze verloren. Langfristig ist allerdings nur eine Subventionspolitik wirtschaftlich und sozialverträglich, die Überfischung verhindert. Aus diesem Grund sollten die freiwerdenden Mittel aus der Kürzung der Investitionsförderung für einen sozialverträglichen Strukturwandel umgelenkt werden. Folgende Maßnahmen scheinen dafür geeignet zu sein:

- Stärkere Beteiligung der klein strukturierten, handwerklichen Fischereiwirtschaft entlang der Wertschöpfungskette (Veredelung, Verarbeitung, Produktdiversifizierung und Vermarktung);
- Einkommenskombinationen der Fischereitätigkeit mit korrespondierenden Bereichen (Kombinationen aus Fischfang/Tourismus und Fischfang/Bestands- bzw. Habitatpflege);
- Unterstützung der Einkommensdiversifizierung durch außersektorale Einkommenskombinationen (Neuauflage des PESCA-Programms).

Diese Empfehlungen sind zum Teil in der Programmplanung für den Förderzeitraum 2000-2006 bereits enthalten.

Flankierend muss auch der Verbraucher durch „ökologisch wahre“ Preise, die die tatsächliche Knappheitssituation abbilden, zu einem nachhaltigen Konsum angeregt werden. Durch ein Auslaufen der Einfuhrzollermäßigung für Seefisch würde der Preis steigen und naturgemäß der Konsum sinken. Erfahrungsgemäß werden Substitute für den Artikel Seefisch gesucht. Alternativ sollte hier eine Umlenkung des Verbrauchs auf die Erzeugnisse der Binnenfischerei unterstützt werden. Hier gilt es allerdings für Neuanlagen die Aspekte des Umwelt-[268] und Tierschutzes[269] zu berücksichtigen. Die vom Naturland-Anbauverband formulierten Richtlinien könnten hier als Diskussionsgrundlage für einen national einzuhaltenden Standard fungieren. Eine Ausweitung des neuen einheitlichen Biosiegels auf die Aquakultur als valides Produktzeichen für ökologische erzeugte Fischprodukte könnte hier den Absatz weiter unterstützen.

Der verbleibende Seefischkonsum sollte durch ein Labeling gesteuert werden. Denkbar wären z.B. die staatliche Unterstützung für das Logo des Marine Stewardship Council oder ein ähnliches, möglichst internationales oder europäisches Logo, das dem Verbraucher glaubhaft vermittelt, dass dieser Fisch/dieses Fischprodukt unter transparenten, nachhaltigen Kriterien gefangen bzw. produziert wurde. Derzeitig gilt allerdings für die meisten Zielfischarten, dass jeder gefangene Fisch ein zuviel gefangener Fisch ist.

Der ubiquitären Verschmutzung der marinen Ökosystem sollte durch die nachhaltige Gestaltung von internationalen (Handels-)Abkommen begegnet werden. Hier sind es vor allem Anrainerkonferenzen und internationale Abkommen, die zu deutlichen Entlastungen beitragen können. Für die Fischbestände der Ost- und Nordsee ist vor allem die zügige Umset-

[268] Besonders von Aquakulturanlagen in oder mit Anschluss an die Binnengewässer gehen erhebliche Umweltbelastungen durch z.B. Nährstofffrachten und hohe Antibiotika-Anwendungen im Bereich der Aufzucht aus.

[269] Anm. der Autoren: Fische gehören zu den Wirbeltieren und sind in ihrem Wahrnehmungsempfinden den Landwirbeltieren vergleichbar.

zung der Wasserrahmenrichtlinie von entscheidender Bedeutung wegen der starken Belastung durch die einfließenden Binnengewässer.[270]

[270] Ziel der Richtlinie ist die Erhaltung und die Verbesserung der aquatischen Umwelt in der Gemeinschaft, wobei der Schwerpunkt auf der Güte der betreffenden Gewässer liegt. Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000, Art. 1)

Tabelle 7.4.1-1: Empfehlungen für die umweltorientierte Ausrichtung der Finanzhilfen an den Fischereisektor

Bezeichnung der Finanzhilfe	**Ökologische Klassifizierung**	**Empfohlene Budgetentwicklung**	**Budgetplanung laut Subventionsbericht**	**Subventionsvolumen in Mio. EUR 2001**
Finanzhilfen für die Anpassung der Fischereifangkapazitäten	positiv	Umfang erhöhen	Umfang verringert	5,4
Finanzhilfen für die Erneuerung und Modernisierung der Hochseeflotte • *Darlehen für die Kutterfischerei* • *Strukturmaßnahmen für die Seefischerei* • *Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Forderung der Fischerei*	negativ	Umfang abbauen	Umfang konstant	 2,6 1,5 0,4
Förderung der Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur der Fischereiwirtschaft[271]	negativ	Umfang abbauen	Keine Angaben verfügbar	12,38 (außerhalb Z1-Gebiete) 9,34 Z1-Gebiete[272]

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Tab. Nr. 7.4.1-2 Empfehlungen für die umweltorientierte Ausrichtung der speziell auf die Fischereiwirtschaft zielenden Steuererleichterung

Bezeichnung der Steuererleichterung	**Ökologische Klassifizierung**	**Empfohlene Budgetentwicklung**	**Budgetplanung laut Subventionsbericht**	**Subventionsvolumen in Mio. EUR 2001**
Gewerbesteuerbefreiung kleiner Hochsee- und Küstenfischereiunternehmen	Neutral	Subvention abbauen	Umfang konstant	1

Quelle: Eigene Zusammenstellung

[271] Die Anwendung liegt in alleiniger Länderkompetenz, wird aber als GAK-Maßnahme durch den Bund kofinanziert.

[272] Angaben nur für den Gesamtzeitraum 2000-2006 verfügbar, die anstehenden Entscheidungen des Midterm Review können zu einer Umwidmung von Finanzmitteln führen. Die Zukunft des Strukturfonds über den derzeitigen Finanzierungszeitraum hinaus ist ungewiss, möglicherweise wird er für den Bereich Fischerei ganz wegfallen. Sicher ist, dass die höhere Z1-Förderung nach 2006 ausläuft. Quelle: BMVEL, Ref. Fischereiwesen, Herr Weitz.

7.4.2 Forschungsbedarf

Die zentralen Probleme für die Seefischerei sind die Entwicklung und Einhaltung nachhaltiger Fangquoten und die Verschmutzung des marinen Ökosystems. Zur Erzielung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen Erneuerung der Ressource und Fangkapazität müssen auf internationaler und europäischer Ebene konsensuale und einheitliche Formeln zur Festlegung der Fangmengen, kurzfristig wirkende Instrumente bei Fehlentwicklungen und möglichst weitreichende Sanktionsmechanismen für Zuwiderhandlungen entwickelt und verabschiedet werden. Speziell für die Berechnung der Fangkapazitäten ist eine Überarbeitung der Formel notwendig, die den technischen Fortschritt einbezieht. Nur so ist eine nachhaltige Seefischerei dauerhaft abzusichern. Insbesondere auch die Auswirkungen der polyvalenten Fischerei[273] sind besser wissenschaftlich zu begleiten.

[273] Durch die zunehmenden Knappheitssituationen bei den Zielfischarten sind die modernen Schiffe mit Fangvorrichtungen für verschiedene Fischarten vorgesehen. Diese Möglichkeit der Schiffsausrüstung, mit der verschiedene Zielfischarten gefangen werden können, wird als Polyvalenz bezeichnet.

Anhang

Anhang I: Agrarpolitisches Konzeptpapier des Bundeskanzleramts

Eckpunkte zur Umgestaltung der Förderpolitik in Deutschland (Auszüge aus dem Konzeptpapier des Kanzleramts „Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft“.

1. **Keine Direktzahlungen mehr ohne gesellschaftliche Gegenleistung – Abbau monofunktional ausgerichteter Marktordnungen in der 1. Säule**
    - Direktzahlungen in ihrer derzeitigen Form sollen abgebaut werden: Die bestehenden Marktordnungen sollten grundlegend geändert werden. Die Direktzahlungen (Ausgleichszahlungen für Preissenkungen) nutzen bislang besonders flächenstarken Betrieben auf ertragreichen Standorten. Sie haben keinen Bezug zur Multifunktionalität.
    - Durch die GAP wird es immer lukrativer, Milch und Fleisch aus Getreide (Kraftfutter) statt aus dem Grundfutter (Grünlandbasis) zu erwirtschaften. Deshalb soll die **Benachteiligung bestimmter Kulturen** aufgehoben werden: Die bisherigen Marktordnungen benachteiligen die für die natürliche Futterversorgung und für die Ökologie wichtigen Ackerfutterkulturen und das Grünland, in dem im Ackerbau nur für bestimmte Kulturen (z.B. Silomais und Getreide) ein Preisausgleich gewährt wird.
    - **Tierprämien sollen nur für flächengebundene Haltung gewährt werden**: In den Genuss der Tierprämien kommen nur Betriebe, die nicht mehr als 2 GV/ha halten. Sie sollten an den Nachweis von Grünland oder Kleegras gebunden werden.[274]
2. **Honorierung konkreter, definierter Leistungen der Landwirte im Rahmen einer neuen "Basisprämie Multifunktionalität"**
    - Der Vertrag zwischen Gesellschaft und Landwirtschaft über die Abgeltung der konkret erbrachten Basisleistung in der Kulturlandschaft wird mit einer neu konzipierten Flächenprämie[275], die sich vom bisherigen Ansatz eines Einkommenstransfers ohne Gegenleistung abhebt, umgesetzt. In ihren Genuss kommen alle Betriebe der Segmente 2 und 3. Kulturen, die bislang nicht gefördert wurden (z.B. Leguminosen, Futterrüben, Kleegras, Grünland) werden einbezogen. Dies baut die bisherige Diskriminierung ab, macht somit die wirtschaftliche Nutzung bislang benachteiligter Kulturen interessanter.
    - Die **Grünlandnutzung soll gestärkt werden**. Gegenüber der heutigen Situation wird die Grünlandwirtschaft durch die Basisprämie und die Bindung der Tierprämie sowie der Milchproduktion an die Nutzung von Grünland begünstigt.
    - Es sollen **Anreize für die Erhaltung von Landschaftselementen geschaffen** werden: Unter die Basisprämie (und dies wäre neu) sollten zukünftig auch im klassischen Sinne nicht produktiv genutzte Flächen (Landschaftsbestandteile wie He-

[274] Nachweis von 0,5 ha Grünland/Kleegras pro Kuh/Rind
[275] finanziert durch EU und Bund

cken u.a.) fallen. Damit bekommen diese einen direkten ökonomischen Wert. Es wird erstmalig ein Anreiz geboten, sie nicht zu zerstören.

- Die **Prämienausgestaltung soll regional gestaffelt werden**: Aufgrund der großen naturräumlichen Unterschiede sollte die Basisprämie regional differenziert entwickelt und umgesetzt werden.

3. Ausbau und Fortentwicklung "ländlicher Entwicklung" und der "Agrarumwelt-programme" im Rahmen der 2. Säule" der GAP

- Die 2. Säule der GAP muss finanziell gestärkt werden: Die mit der Agenda 2000 eingeführte so genannte 2. Säule der GAP ("Entwicklung ländlicher Räume" inkl. Agrarumweltmaßnahmen) ist mit einem 10 %-Anteil an den Gesamtagrarausgaben finanziell viel zu schwach ausgestattet. Sie bietet aber gute Ansatzmöglichkeiten, die genutzt und fortentwickelt werden sollten.
- Die Agrarumweltprogramme werden die "Basisprämie Multifunktionalität" ergänzen. Die vorhandenen Agrarumweltprogramme sollten auf der Basisprämie aufbauen. Mit ihnen werden Landwirte motiviert, zusätzlich angebotene und vertraglich abgesicherte Sonderleistungen aufzugreifen. Sie sollen künftig so gestaltet werden, dass sie flächendeckend eine "Sogwirkung" hin zum Segment 3 "ökologischer Landbau" ausüben.
- Auch bestehende Nutzungen sollen einbezogen werden. Entsprechend sind die Agrar(umwelt)programme fortzuentwickeln. Im Kern geht es darum, mit lohnenden Anreizen die Aufrechterhaltung bestehender Nutzungen, die besonders naturnah, umwelt- und tierfreundlich, aber betriebswirtschaftlich weniger rentabel sind, zu unterstützen. Dies geschieht bisher nur in zaghaften Ansätzen.[276]
- Die Förderung **klassischer Extensivierung**[277] soll bestehen bleiben.
- **Naturschutzleistungen sollen abgegolten werden:** Die zusätzliche Einbeziehung von Schutzgebieten (nach dem Bundesnaturschutzgesetz bzw. dem europäischen Netzwerk NATURA 2000) und des **Vertragsnaturschutzes** in den neuen Finanzierungs-mechanismus wird empfohlen. Bislang erhalten die Landwirte zwar für intensiv genutzte Maisäcker Geld, aber nur in extrem wenigen Ausnahmefällen[278] für gesellschaftliche gewollte (und in Verwaltungsvorgängen ausgewiesene) Schutzgebiete. Dies hat entscheidend zum Konflikt zwischen der Landwirtschaft und dem Naturschutz beigetragen.
- **Investitionsförderung soll auf die Erzeugung und Vermarktung von Qualitätsprodukten konzentriert werden:** Die Möglichkeiten durch die Programmteile "Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe", "Junglandwirteförderung" und "Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen"[279] sind fortzuentwickeln und in Kohärenz mit der übergeordneten Zielsetzung (Förderung von Multi-

[276] s. Kap. 6.4.2.8 Ausgleichszulagen in benachteiligten Gebieten

[277] z.B. verminderter Einsatz von Pflanzenschutzmitteln oder Dünger, Randstreifenprogramme, Schnittzeitpunkte und Beweidungsintensitäten bei Grünland etc., die zu Umweltentlastungen, aber auch zu den gewünschten Marktstabilisierungen beitragen.

[278] Nur wenige Bundesländer machen von der Möglichkeit, die die EU eingeräumt hat, Gebrauch und zahlten aus der sog. "Ausgleichszulage" Sonderleistungen in FFH-Gebieten.

[279] Nach Artikel 25-28 der VO 1257/99

funktionalität und Herstellung von Qualitätsprodukten in den Betrieben der Segmente 2 und 3) zu bringen.

4. Neue Schwerpunktsetzung der neuen Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgabe "Qualitätsorientierte multifunktionale Landwirtschaft"

- **Eine Neuorientierung und Umbenennung der bisherigen Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ist nötig**: Die bisherige Ausrichtung löste eher Entwicklungen in Richtung Segment 1 aus. Da nun die Entwicklung der Segmente 2 und 3 als Schwerpunktaufgabe angesehen wird, muss dies auch Konsequenzen für das entscheidende Finanzierungsinstrument von Investitionen im Agrarsektor in Deutschland haben.
- **Ökologischer Landbau wird zur Schwerpunktaufgabe**: Die Bundesregierung sollte in Verhandlungen mit den Ländern vorschlagen, einen erheblichen Anteil der Mittel (beispielsweise 30-50 %) für den ökologischen Landbau zu binden. Die übrigen Mittel werden zur Fortentwicklung der Multifunktionalität der Landschaft (inkl. Naturschutz), zur Verarbeitung und Vermarktung qualitätsorientierter Regionalprodukte (u.a. durch die Förderung von Erzeugergemeinschaften) sowie für einzelbetriebliche Investitionsförderungen verwendet. Einzelbetriebliche Investitionen müssen dabei besonderen Standards genügen[280] bzw. zur Umstellung gewerblicher Betriebe dienen.
- Die Förderungen soll nach **Einkommenshöhe[281] gestaffelt** eingeführt werden.

5. Prämienobergrenzen prüfen

- Die Einführung von Prämienobergrenzen sollte diskutiert werde. Dabei kann man auf Vorschläge des EU Kommissars Fischler (1997) zurückgreifen und damit auch auf die Kritik des Europäischen Rechnungshofes eingehen. Die besondere Situation der ostdeutschen Bundesländer ist dabei zu beachten.

6. Direktzahlungen schon jetzt an Umweltauflagen koppeln und differenziert gestalten: Modulation und Cross Compliance nutzen

- Die Bundesregierung muss nicht warten, bis auf EU-Ebene eine Reform der Marktordnungen umgesetzt ist, um bereits jetzt Grundelemente der neuen Politik national einzuführen. Sie hat die Möglichkeit, die im Rahmen der Agenda 2000 eingeführten Direktzahlungen an "Erfordernisse des Umweltschutzes" zu binden und "differenziert" zu gestalten[282]. Die dadurch eingesparten Gelder fließen nicht nach Brüssel zurück, sondern können effektiv für Maßnahmen zur Entwicklung der ländlichen Räume und für Agrarumweltprogramme – via Gemeinschaftsaufgabe – verwendet werden.

---

[280] Im Tierhaltungsbereich beispielsweise neben dem Grundprinzip "Flächenbindung" auch Einhaltung der Haltungsstandards "Ökologische Tierhaltung" (exkl. Fütterung)

[281] Teil der Koalitionsvereinbarung

[282] Artikel 3 und 4 der VO 1259/99, Abschläge bis zu 20 % des Prämienanspruchs sind möglich.

Veränderungen rechtlicher Maßnahmen

7. Futtermittelrecht verschärfen

- **Verschärfung des europäischen Futtermittelrechts**: Die von der Bundesregierung mit dem Verbot der Tiermehlverfütterung begonnene Verschärfung des Futtermittelrechts muss konsequent fortgeführt und europaweit angewendet werden. Dazu gehört:
- **Tierische Eiweiße** sollen verboten bleiben: Sie gehören nicht in die Futterkette. Ausnahme: Voll- bzw. Magermilch für Kälber.
- **Positivliste erstellen**: Derzeit sorgen 62 verschiedene Rechtstexte zum Futtermittelrecht auf EU-Ebene mehr für Verwirrung denn für einen vorsorgenden Verbraucherschutz. Die industriell hergestellten Futtermittel sind z.T. zum „Abfalleimer der Gesellschaft" verkommen. Es muss eine Positivliste eingeführt werden, die darstellt, was ausdrücklich als Zusatz/Komponente im Futtermittel erlaubt ist.
- **Offene Deklaration:** Alle Bestandteile und Inhaltsstoffe der Mischfuttermittel sind genau nach ihrer prozentualen Gewichtung und ihrer Ausgangsstoffe zu deklarieren.
- **Alle antibiotischen Zusatzstoffe und Leistungsförderer verbieten:** Da die Gefahr von Kreuzresistenzen beim Menschen nicht ausgeschlossen werden kann und die Zusatzstoffe die Tierhaltung auf engstem Raum erst möglich machen, sollten sie aus Gründen des vorsorgenden Verbraucherschutzes nicht mehr eingesetzt werden dürfen.

8. Anbau pflanzlicher Eiweiße in Europa ausbauen

- **Stilllegungsflächen für Anbau freigeben**: Das Verbot tierischer Eiweiße macht die Substitution durch pflanzliche Eiweißträger notwendig. Dies ist eine Chance zur Verwirklichung des vorgelegten Konzepts. Voraussetzung hierfür ist, die Anbaufläche in Europa auszudehnen. Als Sofortmaßnahme könnten die Stilllegungsflächen vorübergehend für den Anbau von Eiweißpflanzen freigegeben werden[283], was eine Änderung der entsprechenden EU-Verordnung erforderlich macht.

9. Artgerechte Tierhaltung durchsetzen

- **Harmonisierung der Tierhaltungsvorschriften** auf hohem Niveau: Unterschiedliche Tierhaltungsvorschriften führen zu Wettbewerbsverzerrungen. Europa hat höhere Standards als z.B. die USA[284]. Um Wettbewerbsverzerrungen zumindest innerhalb der EU zu vermeiden, ist ein möglichst hoher Standard bei gemeinschaftlichen Regelungen anzustreben.

[283] Der Anbau von nachwachsenden Rohstoffen ist auf Stilllegungsflächen erlaubt und wird subventioniert. Der Anbau von Kleegras ist zwar erlaubt, doch darf dieser nicht an die Tiere verfüttert werden.
[284] Beispiel Hennenhaltung; USA 350 qcm/Henne, EU Vorschlag 550 qcm/Henne

Steuerliche und baurechtliche Regelungen

10. Privilegien für gewerbliche Landwirtschaft abbauen

- In den Genuss steuerrechtlicher Vorteile[285] bzw. Baurechtsprivilegien (Bauen im Außenbereich) kommen zukünftig nur Betriebe, die zu den Segmenten 2 und 3 gehören.

11. Kennzeichnung von Produkten

- **Kennzeichnung der Wirtschaftsform:** Es wird vorgeschlagen, dem Verbraucher deutliche Hinweise zu bieten, aus welchem Segment die Produktion stammt. Deshalb sind Produkte aus der "Gewerblichen Wirtschaft" ebenso zu kennzeichnen wie "Öko-Produkte".
- **Kennzeichnung der Haltungsform:** Dem Verbraucher sollten ferner deutliche Hinweise auf die Haltungsbedingungen der Tiere geliefert werden. Beispiel Geflügel: Es sollte nicht nur eine positive Darstellung von artgerechteren Haltungen ermöglicht, sondern eine generelle und klar erkennbare Kennzeichnung vorschrieben werden. So müsste sofort sichtbar sein, ob ein Ei aus Käfighaltung oder einer anderen Haltungsform stammt.
- **Deklaration der Bestandteile bei Verarbeitungsprodukten:** In Deutschland müssen die Bestandteile nur in der Reihenfolge ihrer mengenmäßigen Zugabe aufgeführt werden. Die dänische Regelung, wonach die Angaben der einzelnen Bestandteile in Prozentzahlen anzugeben sind, sollte auch in Deutschland eingeführt werden.

12. Überprüfung der Handels- und Güteklassen

- **Die Handels- und Güteklassen** sind dahingehend zu überprüfen, ob sie der Vermarktung von Qualitätsprodukten noch gerecht werden.

[285] z.B. Ermittlung des Gewinns nach Durchschnittssätzen (§13 a Einkommenssteuergesetz) bzw. Möglichkeiten der Umsatzsteuerpauschalierung.

Anhang II: Regierungserklärung der Bundeslandwirtschaftsministerin Künast

Regierungserklärung zur neuen Verbraucherschutz- und Landwirtschaftspolitik, Rede der Bundesministerin für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Frau Renate Künast, am Donnerstag, 8. Februar 2001, 9.00 Uhr.

Es gilt das gesprochene Wort!

Anrede,

Der BSE-Skandal markiert das Ende der Landwirtschaftspolitik alten Typs. Wir stehen - und zwar alle, die wir hier versammelt sind - vor einem Scherbenhaufen. Die Bundesregierung hat mit der Organisationsentscheidung zur Schaffung des Ministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft auf den Verlust des Vertrauens in unsere Nahrungsmittel reagiert. Andere Länder trennen immer noch die Zuständigkeit für Landwirtschaft und Verbraucher, die Bundesregierung führt beides zusammen. Wir werden die Verbraucher schützen und nicht den Verbrauch! Damit machen wir keine Politik gegen die Bauern, im Gegenteil: Hier liegt ihre Zukunft!

Verbraucherschutz wird jetzt endlich unter einem Dach gebündelt. Meine MitarbeiterInnen und ich sind der Ansprechpartner für die Verbraucherinnen und Verbraucher. Beim Verbraucherschutz geht es um gefährliche Stoffe, besonders gefährdete Menschen und den Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Konsumenten. Fortan gilt das Prinzip des vorsorgenden Verbraucherschutzes. Verbraucherschutz ist nicht Sache eines Ministeriums, die neue Verbraucherschutzpolitik wird in der ganzen Bundesregierung gut aufgehoben sein.

- Zusammen mit dem Bundeswirtschaftsminister unterstützten wir den Verbraucherschutz auch im E-Commerce. Verbraucher werden vor unseriösen Anbietern und riskanten Finanzdienstleistungen geschützt.
- Zusammen mit dem Bundesfinanzminister werden wir die Verbraucherinnen und Verbraucher umfassend über alle praktischen Fragen der Eurobargeldeinführung informieren.
- Zusammen mit der Bundesentwicklungsministerin werde ich die Informationen über fairen Handel mit den Entwicklungsländern verbessern.
- Zusammen mit der Bundesgesundheitsministerin werden wir den Verbrauchern Orientierung über die Wechselwirkungen von Ernährung und Gesundheit geben.
- Zusammen mit dem Bundesbauminister setze ich Akzente für umweltfreundlicheres und preisgünstigeres Bauen.
- Zusammen mit dem Bundesumweltminister werde ich Maßnahmen ergreifen, die die Schadstoffbelastung der Lebensmittel weiter verringern.
- Zusammen mit der Forschungsministerin lösen wir offene wissenschaftliche Fragen zum Verbraucherschutz und für eine gesundheitsorientierte Ernährung.

Wir werden mit der Schaffung eines Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit die Verbraucherbelange an einer zentralen Stelle zusammenführen.

Meine Damen und Herren,

in diesen Tagen steht ein Thema im Vordergrund: die Ernährung. Der Schauder, den wir in diesen Tagen angesichts der BSE-Krise empfinden, ist ein Schauder über uns selbst. Wie nie zuvor blicken jetzt endlich alle auf die Missstände und Begleiterscheinungen einer auf Massenproduktion ausgerichteten Agrarpolitik. BSE hat die Öffentlichkeit aus dem Alltagstrott des unbedachten Massenkonsums katapultiert. Normalerweise schlachten wir jährlich in Deutschland 4,5 Millionen Rinder und 1,5 Millionen Kühe. Der BSE-Schock sitzt uns so tief in den Knochen, dass seit dem vergangenen November der Rindfleischverzehr um 57 % zurückgegangen ist. Die Ställe werden immer voller, artgerechte Tierhaltung ist längst unmöglich geworden. Die Bundesregierung hat vor ihrer Entscheidung, sich an der Aufkaufaktion der EU zu beteiligen, alle Alternativen sorgfältig geprüft. Ein Export ist nicht möglich, da sich die Welt systematisch gegen Rindfleisch aus Europa abschottet. Seit Jahren geben wir bewusst keine direkte Nahrungsmittelhilfe mehr in die Entwicklungsländer, weil das die regionalen Agrarstrukturen destabilisiert und vor Ort mehr Probleme verursacht als gelöst werden. Ich bin daher den Entwicklungshilfeorganisationen in Deutschland für ihre entschieden ablehnende Haltung gegen eine solche „Hilfsaktion“ dankbar.

Und, meine Damen und Herren, niemand glaubt ernsthaft daran, dass die Verbraucher von einem auf den anderen Tag bereit sein werden, diese 400.000 Tiere wieder bedenkenlos zu essen, selbst wenn wir sie verramschen würden. Aber: Verramschen ist nicht der Anfang einer neuen Politik.

Meine Damen und Herren,

ich setze auf die Agrarwende. Unser Maßstab ist dabei: Klasse statt Masse. Aber ich mache mir keine Illusionen. Alle spüren, dass wir im Begriff sind, ein langes und steiniges Tal zu durchschreiten. Ein Wandel in der Landwirtschaftspolitik braucht seine Zeit.

Der Erfolg hängt davon ab, dass wir

- jetzt beginnen,
- entschlossen handeln
- und dass möglichst viele mitmachen.

Sechs Akteure entscheiden über den Erfolg der neuen Landwirtschaftspolitik:

- die Verbraucherinnen und Verbraucher,
- die Landwirte,
- aber auch die Futtermittelindustrie,
- die Lebensmittelindustrie,
- der Einzelhandel
- und, meine Damen und Herren, der sechste im Bunde ist die Politik.

Sie bilden das magische Sechseck der Agrarwende.

Zu den Verbrauchern:

Jetzt haben sie die Wahl! Wir wollen ihnen künftig Orientierung geben mit zwei neuen Qualitätslabels. Das erste Qualitätszeichen wird Produkte aus ökologischem Landbau auszeichnen, den wir in zehn Jahren auf 20 % Marktanteil bringen wollen. Das zweite Qualitätszei-

chen steht für Mindeststandards, artgerechtere Tierhaltung, Medikamente nur bei Krankheit und Vorrang für Produkte aus der Region. Die Verbraucher entscheiden an entscheidender Stelle über die Qualität ihrer Nahrungsmittel: Sie müssen bereit sein, ihr Konsumverhalten zu verändern.

Zum Einzelhandel:

Wir wollen Wandel durch Handel! 80 % aller Lebensmittel werden in Supermärkten gekauft. Die Agrarwende wird erst gelingen, wenn alle, insbesondere die großen Ketten, ihren Wettbewerb nicht länger konzentrieren auf die Frage, wer die billigste Milch anbietet, sondern wer den Verbraucherinnen und Verbrauchern die größte Auswahl guter Produkte verschafft. Ökologische Produkte müssen raus aus der Nische. Was zählt, ist Qualität. Qualität hat einen Preis. Die neuen Produkte werden aber für alle bezahlbar bleiben. Das ist eine Frage der Mengen, der Vermarktung und der sozialen Gerechtigkeit.

Zur Lebensmittelindustrie:

Unsere Nahrung leidet darunter, dass auch hier erst auf den Preis und dann auf Qualität geachtet wird. Ich werbe für eine Partnerschaft von Lebensmittelindustrie und Bauern. Diese Partnerschaft wird der Lebensmittelindustrie die Qualität und den Bauern das Einkommen sichern. Die Zeiten, in denen der Landwirt der billige Jakob war, sind vorbei. Wer unterhalb der neuen Qualitätslabels produziert, hat in Zukunft einen gravierenden Wettbewerbs-nachteil!

Zur Futtermittelindustrie

Gutes Futter ist die Voraussetzung der neuen Qualität. Mit Hilfe der offenen Deklaration und einer Positivliste für Futtermittel werden wir die gläserne Produktion in diesem Bereich einleiten. Ich trete dafür ein, über das Futtermittelrecht die Strafen für vorsätzliche Futtermittelverunreinigung zu verschärfen.

Und schließlich zu den Bauern:

In den letzten Wochen sah es so aus, als seien sie neben der Politik allein für die Krise verantwortlich. Das ist nicht so! Die Agrarwende eröffnet ihnen die Chance, wieder mehr auf Klasse, statt allein auf Masse zu setzen. Es kommt nicht darauf an, ob es große oder kleine Betriebstrukturen sind, wir brauchen Öko-Landbau und konventionelle Betriebe: Ihre Bereitschaft zum Umdenken und ihr Ideenreichtum ist eine entscheidende Voraussetzung für die Agrarwende. Ich will den Bauern in diesem Land, die seit Jahren unter dem Strukturwandel leiden, eine klare Perspektive hin zu ökologischerer und regionaler Produktion geben. Das heißt: Es muss ein Bündnis der Bauern mit der Natur geben. Wir brauchen mehr direkte und regionale Vermarktung. So bleibt Wertschöpfung in der Region.

Und jetzt zu uns, zur Politik:

Ist die Politik in der Lage ihre Verantwortung zu übernehmen? Wir haben einerseits alle Akteure an einen Tisch geholt. Vor zwei Tagen haben wir uns getroffen, und alle sind bereit, an der Entwicklung eines neuen Qualitätsstandards für Fleisch aktiv mitzuarbeiten.

Also, wir haben sie alle an den Tisch geholt. Diese Akteure bilden das magische Sechseck. Andererseits stellen wir sofort eine Milliarde Mark zur Verfügung für Maßnahmen gegen BSE: Herauskaufaktion und Tiermehlbeseitigung.

Ich habe gestern auf der Agrarministerkonferenz konkrete Vorschläge gemacht:

Das Futtermittel muss dringend weg von den Höfen, und wir sind bereit, uns zu beteiligen. In den Diskussionen mit den Ländern haben wir uns bereit erklärt, für die Entsorgung des gesamten bei den Landwirten lagernden Futtermittels aufzukommen. Seit über zwei Monaten lagert dieses Material auf unseren Höfen. Es muss da weg, damit sichergestellt ist, dass es nie mehr in die Nahrungskette gelangt!

Und ich sage das mit aller Deutlichkeit an die Adresse der Länder: Wer jetzt immer noch zögert, wer immer noch um Millionen pokert, spielt auf Kosten der Verbraucher! Wir haben unsere Verantwortung wahrgenommen und umgehend das Testalter für Rinder auf 24 Monate herabgesetzt.

Wir haben gestern ein BSE-Bekämpfungsgesetz vorgelegt

- für eine einheitliche Regelung beim Auftritt eines BSE-Falles,
- für klare Regelungen im Umgang mit den Milchquoten betroffener Betriebe,
- für reibungslosen Ablauf der Schlachtungen.

Dieses Gesetz muss umgehend in Kraft treten, damit in Zukunft über den Verordnungsweg in allen Bundesländern Rechtsklarheit herrscht.

Noch immer wissen wir zu wenig über BSE. Die Forschungsmittel sind erheblich aufgestockt worden. Ich werde führende Forscherinnen und Forscher zusammenrufen, um eine nationale Strategie zur BSE-Forschung zu entwickeln und auch auf europäischer Ebene dafür eintreten, mehr für die Erforschung dieser Erkrankung zu tun.

Meine Damen und Herren,

ich stimme der engagiert vorgetragenen Kritik des EU-Agrarkommissars vorbehaltlos zu. Franz Fischler stellt vier Fragen:

1. Warum stehen nur die Produkte und nicht deren Qualität im Mittelpunkt?

2. Warum geben wir weniger als 10 % unserer Mittel für den ländlichen Raum aus?

3. Warum wird der Kostendegression nicht Rechnung getragen?

4. Warum werden 45 % der Mittel für den Bereich der Ackerkulturen ausgegeben?

Damit bin ich bei der Finanzierung der Agrarwende angelangt: Die Politik in Europa, im Bund und in den Ländern muss mehr tun, damit die Agrarwende zustande kommt. Jährlich fließen in Deutschland ca. 27 Mrd. DM (13,8 Mrd. Euro) öffentliche Hilfen in den Sektor Landwirtschaft. Davon entfallen 12,6 Mrd. DM (6,4 Mrd. Euro) auf die EU und 10,2 Mrd. DM (5,2 Mrd. Euro) auf den Bund. Sie sehen, es sind erhebliche Mittel vorhanden.

Meine Damen und Herren,

die Verbraucherinnen und Verbraucher wollen, dass ihre Steuergelder sinnvoll für die Agrarwende ausgegeben werden. Und die Verbraucherinnen und Verbraucher wollen keine neuen Abgaben.

- Wir wollen keine Überschüsse finanzieren, sondern Qualität.
- Wir wollen keine Tierquälerei, sondern artgerechte Tierhaltung.
- Wir wollen keinen Raubbau, sondern Schutz von Boden und Wasser.

Ich werde alle Hebel in Bewegung setzen, dass die Mittel vorrangig für eine ökologischere Landbewirtschaftung, artgerechtere Tierhaltung und die Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum eingesetzt werden. Das ist ein ehrgeiziges Ziel. Auf dem steinigen Weg dorthin brauche ich die Unterstützung des Deutschen Bundestages und die Unterstützung der Länder. Eine überwältigende Mehrheit der Deutschen will eine neue Agrarpolitik. Ich werbe dafür, dass auch eine Mehrheit der Länder diese mit trägt. Ich werde für mehr Flexibilität in der Subventionspolitik eintreten, um die Länder nicht einseitig zu belasten. Und dafür brauche ich die Unterstützung der Partnerländer in der Europäischen Union. Agrarpolitik ist Europapolitik. Die Signale aus Brüssel sind ermutigend und ich hoffe, es gelingt beginnend mit der nächsten Sitzung des Agrarrates Ende Februar, spätestens aber beim mid-term review der Agenda 2000 umzusteuern. Deshalb schlagen wir vor, dass die nationalen Spielräume zur Veränderung der Agrarsubventionen ausgeweitet werden.

Ich teile die Einschätzung der EU-Kommission: Verbraucherschutz, Umweltstandards und soziale Fragen gehören ganz oben auf die Tagesordnung der WTO-Verhandlungen.

Meine Damen und Herren,

Was sind die Markenzeichen der neuen Agrarpolitik? Agrarwende bedeutet mehr Nachhaltigkeit in der Landwirtschaftspolitik. Der Bundesumweltminister hat den Entwurf eines Naturschutzgesetzes vorgelegt. Im Gegensatz zur Vorgängerregierung wird dieses zentrale Gesetzesvorhaben nicht am Landwirtschaftsbereich scheitern. Neue Ideen im Naturschutz, die zur Agrarwende beitragen, werde ich aktiv unterstützen.

Landwirte können sich als Energiewirte im Bereich der erneuerbaren Energien neue Einkommensquellen erschließen. Vor allen aber gilt für mich: Wer als Landwirt zur Pflege unserer Kulturlandschaft beiträgt, muss daran auch besonders verdienen können! Uns ist der Wald wichtig, und wir haben angesichts der aktuellen Probleme nicht vergessen, dass der Wald in Deutschland schon lange leidet. Nachhaltigkeit hat aber auch eine soziale Dimension. Seit Jahren gehen durch den Landwirtschaftlichen Strukturwandel Arbeitsplätze im ländlichen Raum verloren. Die Agrarwende setzt auf regionale Strukturen. Künftig muss gelten: Regional ist erste Wahl.

Meine Damen und Herren,

zur neuen Politik gehört auch eine veränderte Tierhaltung. Noch immer gibt es in Europa zu viele und zu lange Tiertransporte. Noch immer werden Tiere unter miserablen Bedingungen gehalten. Noch immer zählt die Masse, nicht aber das einzelne Mitgeschöpf! Nachdrücklich unterstütze ich die Schwedische Präsidentschaft in ihren Bemühungen um die Verschärfung der Nutztierhaltungsverordnung und der Tiertransportrichtlinie. Exportsubventionen, die diese Transporte über weite Strecken für die Tiere so qualvoll und zugleich für die Menschen rentabel machen, müssen der Vergangenheit angehören.

Wir wollen eine gläserne Produktion schaffen. Von der Weide über die Ställe bis zur Ladentheke muss dokumentiert werden, was mit unserer Nahrung geschieht. Deshalb werde ich als einen ersten Schritt zügig die EU-Richtlinie zum Stallbuch umsetzen und die Dokumentation der Bestände verbessern. Die Bundesregierung setzt sich für die Verbannung der Antibiotika aus dem Tierfutter ein. Die Tiere sollen künftig behandelt werden, wenn und soweit sie krank sind. Die Landwirte sollen sie so halten, dass sie nicht prophylaktisch behandelt werden müssen. Schweinedoping, Puten, die nicht mehr laufen können, und Küken, die - nachdem sie geschlüpft sind - millionenfach getötet werden, weil sie nicht das richtige Ge-

schlecht haben, gehören zur Agrarpolitik von gestern. Für Futtermittel werden wir eine Positivliste einführen und Transparenz durch die offene Deklaration sicherstellen. Unser Ziel ist die Abkehr von der Überproduktion: Beim Prämiensystem für Rinder sollten wir schon jetzt mit dem Umbau beginnen, und zwar weg von der Bestands- oder Schlachtprämie hin zu einem Prämiensystem, das die Bestandsverringerung und die umweltverträgliche Extensivierung belohnt.

Hierzu schlage ich erste konkrete Schritte vor:

- Wir wollen die Tierhaltung wieder an den Boden koppeln. Förderung soll es mittelfristig nur noch für Bauern geben, die nicht mehr als zwei Großvieheinheiten pro Hektar halten.
- Ackerfutterpflanzen werden in die Förderung einbezogen. Die ungerechtfertigte Besserstellung von Silomais bauen wir ab. Darüber hinaus werden wir das Grünland durch die Einbeziehung in die Flächenbeihilfe in Form einer Grünlandprämie fördern.
- Wir werden Maßnahmen ergreifen, um das Schlachtgewicht der Rinder zu verringern.

Meine Damen und Herren,

machen wir uns nichts vor. Es wird auch Leute geben, die sich weigern an dieser Agrarwende mitzuwirken, die am bisherigen System verdient haben; aber eines ist klar: Den Menschen ist der Appetit vergangen. Wir wollen, dass das Essen wieder schmeckt.

Wir wollen die ökologische Modernisierung Deutschlands, und die Agrarwende ist ein zentrales Projekt dieser ökologischen Modernisierung.

Meine Damen und Herren,

eine neue Landwirtschaftspolitik ist Voraussetzung für das Gelingen des vorsorgenden Verbraucherschutzes. Ich freue mich darüber, dass die überwiegende Zahl der Verbraucherinnen und Verbrauchern meinen Weg unterstützt und möchte zum Abschluss dieser Regierungserklärung dafür werben, dass auch die überwiegende Mehrheit in diesem Hause dies so hält. Erinnern Sie sich mit wie viel Verve um das Deutsche Reinheitsgebot für Bier gestritten wurde? Da standen Verbraucher, Bauern und die Brauereien wie eine Eins! Wir brauchen ein Reinheitsgebot im Umgang mit den Tieren, die wir verzehren. Kälber trinken Milch, Kühe brauchen Wasser, Rüben, Gras und Getreide – sonst nichts!

Anhang III: Deutsche FSC-Richtlinien

1. Teil: FSC-Richtlinien nachhaltiger Forstwirtschaft

Die Vollversammlung hat am 13. April 1999 in Bingen einstimmig eine zweite Fassung deutscher FSC-Richtlinien verabschiedet. Der internationale FSC-Vorstand hat diese nach den im August 1999 abgeschlossenen strukturellen Ergänzungen am 10. Februar 2000 angenommen und hierzu Vorbedingungen formuliert, nach deren Erfüllung die deutschen FSC-Standards in Kraft treten. Dieser 1. Teil enthält die verabschiedete und eingereichte Fassung und gibt Querverweise (umrahmte Kästchen) auf die jeweilige Regelung im 2. Teil.

Prinzip 1: Einhaltung der Gesetze und FSC Prinzipien

Die Waldbewirtschaftung soll alle relevanten Gesetze des Landes sowie internationale Verträge und Abkommen, welche das Land unterzeichnet hat, respektieren und die Prinzipien und Kriterien des FSC erfüllen.

Erläuterung:

Die Prinzipien und Kriterien des FSC ergänzen die gesetzlichen Bestimmungen und fördern die ständige Weiterentwicklung der Waldwirtschaft zu Umweltverantwortlichkeit, Sozialverträglichkeit und wirtschaftlicher Tragfähigkeit.

Kriterien und Indikatoren:

1.1 Der Waldbesitzer befolgt die Bundes- und Ländergesetze, Verordnungen sowie kommunale Vorschriften.

i) Die relevanten Bundes- und Ländergesetze, Verordnungen sowie kommunale Vorschriften sind verfügbar.

ii) Es gibt keine Anzeichen von Verstößen gegen die Gesetzgebung oder Verpflichtungen, welche Forstbetriebe bzw. die Waldbewirtschaftung betreffen (insbes. Wald- und Naturschutzgesetze).

1.2 Der Waldbesitzer bezahlt alle einschlägigen und gesetzlich vorgeschriebenen Gebühren, Lizenzabgaben und Steuern.

i) Es gibt keine Anzeichen von Verstößen gegen die Entrichtung aller gesetzlich vorgeschriebenen Abgaben.

1.3 Der Waldbesitzer berücksichtigt die Bestimmungen aller verbindlichen internationalen Abkommen.

1.4 Der Waldbesitzer schützt den Wald im Rahmen seiner Möglichkeiten vor illegaler Nutzung und anderen unerlaubten Aktivitäten.

i) In Fällen unerlaubter Nutzung durch Dritte hat der Waldbesitzer die zuständigen Stellen informiert und dem Verstoß angemessene Maßnahmen ergriffen.

1.5 Der Waldbesitzer verpflichtet sich, den Wald gemäß dieser Richtlinien zu bewirtschaften.

i) Der Waldbesitzer schließt einen entsprechenden Vertrag mit einem FSC-akkreditierten Zertifizierungsunternehmen ab.

ii) Die vorliegenden "Richtlinien Nachhaltiger Forstwirtschaft – Deutsche FSC Standards" werden von den Vertragsunterzeichnern anerkannt.

Prinzip 2: Besitzansprüche, Landnutzungsrechte und Verantwortlichkeiten

Langfristige Besitzansprüche und *Nutzungsrechte** an Land- und Forstressourcen sollen klar definiert, dokumentiert und rechtlich verankert sein.

Erläuterung:

Eine eindeutige Rechtslage von Besitz- und Nutzungsansprüchen ist Voraussetzung für die verantwortliche und nachhaltige Bewirtschaftung forstlicher Ressourcen. Hierzu zählen nicht nur Eigentumsrechte, sondern auch rechtlich verankerte oder vertraglich geregelte Nutzungsrechte (z.B. Weide- und Holzrechte, Jagdrechte) sowie Gewohnheitsrechte (z.B. Nutzung forstlicher Nebenprodukte*).*

Kriterien und Indikatoren:

2.1 Eindeutige, langfristige Eigentums- und *Nutzungsrechte** am Wald sind dokumentiert.

i) Der Waldbesitzer legt Unterlagen und Karten vor, die die Grund- und Eigentumsverhältnisse aufzeigen.

2.2 Die gesetzlichen und gewohnheitsmäßigen Nutzungsrechte der Bevölkerung werden respektiert.

i) Im Falle weiterer bestehender Nutzungsrechte an seinem Waldbesitz weist der Eigentümer Dokumente nach, in denen die jeweiligen Rechte und Pflichten klar definiert sind.

2.3 Bestehen hinsichtlich Besitzanspruch und Nutzungsrecht Konflikte, werden geeignete Verfahren zu deren Schlichtung verwendet.

i) Es sind Aufzeichnungen über entsprechende frühere oder bestehende Konflikte vorhanden.

Prinzip 3: Rechte indigener Völker

Die gesetzlichen und gewohnheitsmäßigen Rechte der indigenen Gruppen hinsichtlich Besitz, Nutzung und Bewirtschaftung von Land, Territorien und Ressourcen sind anzuerkennen und zu respektieren.

Erläuterung:

Nach der Definition der Vereinten Nationen existieren in der Bundesrepublik Deutschland keine indigenen Völker. Das Prinzip findet also in dieser Form keine Anwendung.*

Aspekte dieses Prinzips, die sinngemäß auf die Interessen der Lokalbevölkerung übertragbar sind, wurden unter Prinzip 2 (Gewohnheitsrechte), Prinzip 4 (Interessen lokaler Bevölkerung) und Prinzip 9 (Schutz kulturhistorischer Stätten) behandelt.

Prinzip 4: Beziehungen zur lokalen Bevölkerung und Arbeitnehmerrechte

Die Waldbewirtschaftung soll das soziale und ökonomische Wohlergehen der im Wald Beschäftigten und der lokalen Bevölkerung langfristig erhalten oder vergrößern.

Erläuterung:

Die Beschäftigten stellen mit ihrem Wissen und Können einen wichtigen Erfolgsfaktor dar. Die angemessene Berücksichtigung ihrer Interessen sowie die Einbindung und Weiterentwicklung ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten in die betrieblichen Abläufe dienen der nachhaltigen Bewirtschaftungsweise. Zur umfassenden Nachhaltigkeit im Forstbetrieb gehört auch eine sozial verträgliche Personalwirtschaft.

Durch die Bereitstellung von Informationen wird die Waldbewirtschaftung für die örtliche Bevölkerung nachvollziehbar. Der Forstbetrieb trägt damit zum besseren Verständnis der Öffentlichkeit für die forstliche Nutzung des Waldes bei.

Kriterien und Indikatoren:

4.1 Der Forstbetrieb berücksichtigt das Angebot lokaler Arbeitskräfte und Unternehmer.

i) Der Waldbesitzer holt Angebote lokaler Arbeitskräfte und Unternehmer ein und begründet seine nachfolgende Entscheidung.

4.2 Die Arbeit im Wald wird so gestaltet und ausgeführt, dass Unfall- und umfassender Gesundheitsschutz gewährleistet sind.

i) Die Unfallverhütungsvorschriften, insbesondere die Bestimmungen über persönliche Schutzausrüstungen, werden eingehalten.

4.3 Der Waldbesitzer stellt sicher:

i) das Recht der Beschäftigten, sich Gewerkschaften und Organisationen anzuschließen, ohne Nachteile durch den Arbeitgeber befürchten zu müssen;

ii) die Information der Beschäftigten über die sie betreffenden betrieblichen Entwicklungen;

iii) die Möglichkeit, der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, ihre Interessen im Betrieb zu vertreten sowie an den sie betreffenden betrieblichen Abläufen mitzuwirken;

iv) die Einhaltung der geltenden, durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände ausgehandelten, tariflichen Vorgaben.

4.4 Das Forstpersonal verfügt über angemessene Qualifikationen, vorzugsweise eine forstliche Berufsausbildung, und gewährleistet die fachgerechte Umsetzung des *Bewirtschaftungsplans**.

i) Die Arbeiten im Wald werden in angemessener Weise überwacht und kontrolliert, um sicherzustellen, dass die geforderte Arbeitsqualität gewährleistet ist.

4.5 Das Personal wird nach Möglichkeit ganzjährig beschäftigt. Ein Personalabbau wird betrieblich begründet und sozial verträglich gestaltet.

4.6 Die Beschäftigten können regelmäßig Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen wahrnehmen; die Arbeitgeber unterstützen sie dabei.

i) Es werden in angemessener Weise Aus- und Weiterbildungsprogramme für alle Beschäftigten angeboten.

4.7 Unternehmer, die im Forstbetrieb zum Einsatz kommen, sind angemessen qualifiziert. Sie weisen zusätzlich zu vorstehenden Anforderungen (4.2 bis 4.6) nach:

i) die Mitgliedschaft in der zuständigen Berufsgenossenschaft

ii) Haftpflichtversicherung

iii) Beachtung der Vorschriften über die gesetzliche Sozialversicherung

iv) Arbeitserlaubnis bei ausländischen Arbeitskräften

4.8 Erkenntnisse über nachteilige Auswirkungen auf Mitarbeiter und Waldnutzer werden in die forstliche Planung und die daraus abgeleiteten Maßnahmen integriert. Mit Personen und Gruppen, die direkt von Bewirtschaftungsmaßnahmen betroffen sind, werden gegebenenfalls Konsultationen geführt.

i) Die lokalen Interessenvertreter und Ansprechpartner sind bekannt.

ii) Diskussionen mit lokalen Interessengruppen über entsprechende Anliegen sind dokumentiert.

4.9 Die Lokalbevölkerung hat die Möglichkeit, sich über sie direkt betreffende Bewirtschaftungsmaßnahmen zu informieren und zu äußern.

Prinzip 5: Nutzen aus dem Walde

Die Waldbewirtschaftung fördert die effiziente Nutzung der vielfältigen Produkte und Leistungen des Waldes, so dass sie langfristig wirtschaftlich tragbar wird und eine breite Palette von ökologischen und sozialen Vorteilen gewährleisten kann.

Erläuterung:

Der Waldbesitzer trägt die Verantwortung für die wirtschaftlichen Chancen und Risiken, die aus der Selbstverpflichtung zu einer ökologisch verantwortlichen, sozial verträglichen und wirtschaftlich tragfähigen Waldwirtschaft erwachsen. Hier wird die Bedeutung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des naturnah wirtschaftenden Einzelbetriebes ebenso festgeschrieben wie die Rolle der Forst- und Holzwirtschaft insgesamt als wesentlicher Wirtschaftsfaktor eines lebensfähigen ländlichen Raumes.

Durch eine wirtschaftlich tragfähige Waldwirtschaft sollen im strukturarmen ländlichen Raum Einkommen und Arbeitsplätze langfristig gesichert oder neu geschaffen werden. Regionale und lokale Wertschöpfungsketten (Stichwort: „Holz der kurzen Wege“) sollen gestärkt werden.

Kriterien und Indikatoren:

5.1 Der Forstbetrieb arbeitet möglichst wirtschaftlich unter Berücksichtigung des Erhalts aller Waldfunktionen und der damit verbundenen Produktionskosten.

i) Im Rahmen des betrieblichen Rechnungswesens sind alle relevanten wirtschaftlichen Vorgänge dokumentiert.

5.2 Der Forstbetrieb fördert durch seine Bewirtschaftungsmaßnahmen und Vermarktungsstrategie die optimale Nutzung und die lokale Verarbeitung der vielfältigen Waldprodukte.

5.3 Bei der Holzernte und Waldpflege werden Fäll- und Rückeschäden sowie Schäden am gefällten Stamm minimiert.

5.4 Eine möglichst breite Produktpalette sowie die Erzeugung hoher Holzqualitäten und marktgerechter, möglichst starker Dimensionen werden angestrebt.

5.5 Bei Bewirtschaftungsmaßnahmen werden die *Schutz- und Erholungsfunktionen** des Waldes berücksichtigt, erhalten und nach Möglichkeit verbessert.

5.6 Die Nutzungsrate forstlicher Produkte überschreitet nicht ein nachhaltiges Niveau.

i) Die ordentliche Nutzung von Holz übersteigt grundsätzlich nicht den *periodischen laufenden Durchschnittszuwachs**.

Prinzip 6: Auswirkungen auf die Umwelt

Die Waldbewirtschaftung soll die biologische Vielfalt und die damit verbundenen Werte, die Wasserressourcen, die Böden sowie einzigartige und empfindliche Ökosysteme und Landschaften erhalten und dadurch die ökologischen Funktionen und die Unversehrtheit des Waldes gewährleisten.

Erläuterung:

Leitbild der angestrebten Wirtschaftswälder sind naturnahe Waldökosysteme. Ökologisch stabile Waldökosysteme sind Grundvoraussetzung für den Erhalt und die Förderung der biologischen Vielfalt sowie der Leistungsfähigkeit des gesamten Naturhaushaltes.

Die in den Waldökosystemen ablaufenden natürlichen Prozesse werden zugelassen und genutzt. Die Nutzung des Waldes und der Erhalt der Funktionsfähigkeit des Waldökosystems schließen einander dabei nicht aus. Für den Schutz der biologischen Vielfalt sowie als Lern- und Vergleichsflächen sind darüber hinaus ungenutzte Waldökosysteme unverzichtbar. Alte Bäume, Baumgruppen, das Belassen von liegendem und stehendem Totholz sowie die an die natürliche Zerfallsphase des Waldes gebundenen Lebensräume von Tieren und Pflanzen sind integrale Bestandteile einer nachhaltigen naturnahen Waldwirtschaft.

Kriterien und Indikatoren:

6.1 Ziel waldbaulicher Pflege- und Nutzungsstrategien sind *standortgerechte** Waldbestände, die unter Annäherung an die Baumartenzusammensetzung, Dynamik und Struktur *natürlicher Waldgesellschaften** hohe und wertvolle Holzvorräte aufbauen.

i) Die Nutzung erfolgt einzelstamm- bis *gruppenweise**; *Kahlschläge** werden grundsätzlich unterlassen.

ii) Die Baumartenwahl orientiert sich an den natürlichen Waldgesellschaften.

iii) Die natürliche Verjüngung hat Vorrang.

Ist zu erwarten, dass auf Grund der natürlichen Dynamik *standortwidrige**, *gleichaltrige Reinbestände** entstehen, wird durch geeignete Maßnahmen ein *entwicklungsfähiger Anteil** von Baumarten der natürlichen Waldgesellschaften sichergestellt.

Künstliche Verjüngungen sind beschränkt auf

– die Überführung in ökologisch stabile Waldbestände

– die Mischungsanreicherung

– Voranbauten und Unterbauten

– Erst- und Wiederaufforstungen nach Kalamitäten

Natürliche Sukzessions- und Differenzierungsprozesse der Waldentwicklung werden genutzt. Die natürliche *Sukzession** wird bei Erst- und Wiederaufforstungen einbezogen.

iv) Die Wildbestände werden so reguliert, dass die Verjüngung der Baumarten natürlicher Waldgesellschaften ohne Hilfsmittel möglich wird.

v) Die Pflanzung oder Saat standortgerechter, nicht zur natürlichen Waldgesellschaft gehörender Baumarten (einschließlich *Gastbaumarten**) ist einzel- bis *gruppenweise** in einem Umfang zulässig, der die *langfristige** Entwicklung der Bestände hin zu natürlichen Waldgesellschaften nicht gefährdet.

vi) Bestände mit *standortwidriger** Bestockung werden *langfristig** in *naturnahe Waldbestände** überführt.

vii) *Vollbaummethoden** werden nicht durchgeführt.

6.2 Vorkehrungen werden getroffen für den Schutz von seltenen, gefährdeten und vom Aussterben bedrohten Arten und deren Lebensräume.

i) Ausgeschiedene Naturschutzgebiete und Schutzzonen sind erhoben, dokumentiert und in Plänen festgehalten.

ii) Bekannte Vorkommen *gefährdeter Arten** werden durch Bewirtschaftungsmaßnahmen in ihrem Fortbestand nicht zusätzlich gefährdet.

iii) Von Natur aus waldfreie Kleinstrukturen werden erhalten.

6.3 Die ökologischen Funktionen und Werte werden erhalten, verbessert oder wiederhergestellt.

Biotopbäume und Totholz*

i) Für die Erhaltung und Anreicherung von Biotopbäumen und Totholz ist eine betriebliche Strategie festgelegt und in den *Bewirtschaftungsplan** integriert.

ii) Bäume mit Spechthöhlen oder anderweitig entstandenen Hohlräumen werden von einer forstlichen Nutzung ausgenommen und ihrer natürlichen Alterung sowie dem natürlichen Verfall überlassen, sofern nicht *wirtschaftlich besonders wertvolle Bäume** betroffen sind oder an einem Waldort (z.B. Unterabteilung) mehr als 10 Bäume pro Hektar zu schützen sind.

iii) Bäume, die durch Sturm oder Blitzschlag gesplittert und/oder abgebrochen sind und alte abgestorbene Bäume, die infolge eines fortgeschrittenen Zersetzungsprozesses gebrochen oder umgestürzt sind, verbleiben grundsätzlich im Wald.

6.4 Für den jeweiligen forstlichen *Wuchsbezirk** repräsentative Beispiele vorhandener Wald- bzw. *Forstgesellschaften** werden dauerhaft aus der forstlichen Nutzung genommen und in Karten dargestellt.

*Referenzflächen**

i) Um Randeffekte möglichst gering zu halten, sind die einzelnen Flächen in der Regel mehr als 100 Hektar, mindestens jedoch 20 Hektar groß.

ii) Sie werden im Hinblick auf eine naturnähere Nutzung der Wirtschaftswälder als Lern- und Vergleichsflächen zielorientiert erfasst, begleitet und ausgewertet.

iii) Für die zertifizierten Betriebe gelten folgende Regeln:

– Forstbetriebe im Bundes- und Landeswald entwickeln in einem Zeitraum von fünf Jahren nach Zertifikatserteilung mindestens 5 % der Forstbetriebsfläche als Referenzfläche.

– Dasselbe gilt für Forstbetriebe im größeren Kommunalwald ab einer Flächengröße von 1.000 Hektar.

– Forstbetriebe im Privatwald sowie im kleineren Kommunalwald müssen keine Referenzflächen ausweisen. Sie orientieren sich bei der Bewirtschaftung ihrer Wälder an repräsentativen Referenzflächen, die nächstliegend zur Verfügung stehen.

iv) In forstlichen *Wuchsbezirken** vorhandene unbewirtschaftete Wälder in Naturschutzgebieten, Nationalparken, Naturwaldreservaten (etc.) sowie *Sonstiger Wald**, der nach verbindlichen Vorgaben aus der Bewirtschaftung herausgenommen wird, werden als Referenzflächen anerkannt und auf die im Betrieb erforderliche Referenzflächengröße angerechnet, sofern sie auch für den Forstbetrieb repräsentativ sind.

6.5 Bei mechanischen Eingriffen werden Verfahren angewandt, welche Bestandes- und Bodenschäden minimieren sowie den Schutz der Wasserressourcen gewährleisten.

Walderschließung und Maschineneinsatz

i) Die Befahrung ist auf Waldwege und Rückegassen beschränkt. Der Waldboden wird nicht flächig befahren.

ii) Für die bestandes- und bodenschonende Ernte und Bringung des Holzes ist ein dauerhaftes Feinerschließungssystem erforderlich.

iii) Feinerschließungssysteme werden an der *langfristigen** Waldbehandlung im Sinne von 6.1 ausgerichtet und unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse so angelegt, dass möglichst wenig Waldboden befahren wird. Zur Erreichung dieser Ziele entwickelt der Forstbetrieb ein Konzept, welches insbesondere die Wahl des jeweiligen Rückegassenabstandes im Hinblick auf ökologische, ökonomische und soziale Aspekte begründet.

iv) Durch die Wahl geeigneter Arbeitsgeräte und Ausrüstung (z.B. Breitreifen, Niederdruckreifen, Gleisketten etc.) sowie des geeigneten Zeitpunktes wird das schonende Befahren der Rückegassen und die schonende Holzbringung gewährleistet.

Bodenbearbeitung

v) Bodenbearbeitungen greifen nicht in den Mineralboden ein. Die im Einzelfall erforderliche Oberbodenauflockerung erfolgt kleinflächig zur Unterstützung der angestrebten Verjüngung.

Gewässerschutz

vi) Entlang von Wasserläufen und offenen Wasserflächen wird der Aufbau kontinuierlicher Bestockungen mit Baumarten der natürlichen Waldgesellschaft gefördert.

vii) Es werden keine Flächenentwässerungen angelegt oder unterhalten.

6.6 Im Wald werden keine Düngemittel und chemischen *Biozide** eingesetzt.

i) Auf Düngung zum Zweck der Ertragssteigerung wird verzichtet. Kalkung ist nach Bodenuntersuchungen zur Kompensation von Säureeinträgen möglich.

ii) Chemische Biozide werden grundsätzlich nicht eingesetzt.

Ausnahmen stellen behördliche Anordnungen einer Schädlingsbekämpfung dar.

– In diesem Fall wird der Biozideinsatz vorab beim Zertifizierer angezeigt und für Zwecke der nachträglichen Überprüfung begründet und dokumentiert.

– Bei Wahlmöglichkeit wird *biologischen Bekämpfungsmitteln** (z.B. BT-Präparaten) Vorrang eingeräumt.

– Holz, welches mit chemischen Bioziden behandelt wurde, darf erst sechs Monate nach dem letzten Biozideinsatz als FSC-zertifiziert vermarktet werden.

iii) Biologisch abbaubare Mittel finden vorrangig Verwendung.

6.7 Nicht natürlich abbaubare Stoffe werden umweltfreundlich entsorgt.

6.8 Es werden grundsätzlich keine *biologischen Bekämpfungsmittel** eingesetzt. Die Ausnahmen unter 6.6. ii) gelten entsprechend.

6.9 Auf den Einsatz *gentechnisch manipulierter Organismen** wird verzichtet.

Prinzip 7: Bewirtschaftungsplan

Ein für die Betriebsgröße und die Bewirtschaftungsintensität des Forstbetriebes angemessenes Planungswerk ist zu erstellen, anzuwenden und zu aktualisieren. Es beschreibt deutlich die langfristigen Bewirtschaftungsziele und die Mittel zu deren Verwirklichung.

Erläuterung:

Der Waldbesitzer soll für die Führung seines "Unternehmen Forstbetrieb" ein betriebliches Managementsystem bestehend aus Planung, Durchführung und Kontrolle erstellen. Grundlage hierfür sind entsprechende Daten und Informationen aus den Inventuren. Diese werden beispielsweise durch die Forsteinrichtung sowie fortlaufende Beobachtung und Dokumentation bereitgestellt. Für eine effektive Unternehmenssteuerung fließen die Ergebnisse des Soll-Ist Vergleichs in die Planung ein.*

Kriterien und Indikatoren:

7.1 Bewirtschaftungspläne und die zugehörigen Dokumente enthalten:

i) Festlegung des Betriebszieles im Rahmen dieser Richtlinie.

ii) Beschreibung des Ist-Zustandes (*Inventur**) mittels geeigneter landesüblicher Verfahren, vorzugsweise über eine permanente Stichprobeninventur. Dabei sind Indikatoren für die in dieser Richtlinie vereinbarten Kriterien zu erheben, insbesondere zu Standortsgerechtigkeit, Naturnähe, Totholz, Referenzflächen, Wildschäden so-

wie Fäll- und Rückeschäden. Die Ergebnisse von Biotop- und Standortkartierungen sowie Landschafts- und Waldfunktionenkartierungen werden, sofern vorhanden, der Inventur beigefügt. Zur Inventur gehört auch die Beschreibung der Beschäftigungssituation gemäß Prinzip 4.

iii) Herleitung von Bewirtschaftungsmaßnahmen für die mittel- und *langfristige** Planung gemäß den ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekte dieser Richtlinie.

7.2 Bewirtschaftungspläne werden alle 10 Jahre erstellt. Kleinbetriebe (unter 150 ha) erstellen *Betriebsgutachten** auf Grund sachverständiger Schätzung.

7.3 Der Waldbesitzer legt der Öffentlichkeit auf Anfrage eine Zusammenfassung der wichtigsten Teile des *Bewirtschaftungsplans**, wie unter Punkt 7.1 ausgeführt, vor, ohne vertrauliche Betriebsdaten preisgeben zu müssen.

Prinzip 8: Kontrolle und Bewertung

Eine der Betriebsstruktur angemessene Dokumentation und Bewertung soll den Waldzustand, die Erträge der geernteten Waldprodukte, die *Handels- und Verwertungskette**, die Bewirtschaftungsmaßnahmen sowie deren soziale und ökologische Auswirkungen feststellen.

Erläuterung:

Die innerbetriebliche Dokumentation und Evaluierung soll in einer Weise erfolgen, die Zertifizierungsstellen die Einhaltung dieser Richtlinie nachvollziehen lässt.

Kriterien und Indikatoren:

8.1 Häufigkeit und Intensität von innerbetrieblichen Kontrollen richten sich nach Umfang und Ausmaß der Bewirtschaftungsmaßnahmen sowie der standörtlichen Ausgangslage. Die Kontrollen werden regelmäßig und reproduzierbar durchgeführt.

8.2 Der Forstbetrieb dokumentiert Betriebsvollzug und -ergebnis sowie die sozialen Auswirkungen. *Langfristige** ökologische Veränderungen, insbesondere hin zu *naturnahen Waldbeständen**, werden beobachtet und evaluiert.

8.3 Zertifizierungsstellen werden Unterlagen zur Verfügung gestellt, die es ihnen ermöglichen, den Ursprung jedes zertifizierten Forstproduktes zu verfolgen.

8.4 Die Ergebnisse der Evaluierung werden in den *Bewirtschaftungsplan** einbezogen.

8.5 Der Waldbesitzer legt der Öffentlichkeit auf Anfrage eine Zusammenfassung der Evaluierungsergebnisse, wie unter Punkt 8.2 ausgeführt, vor, ohne vertrauliche Betriebsdaten preisgeben zu müssen.

Prinzip 9: Erhaltung von Wäldern mit hohem Schutzwert

Bewirtschaftungsmaßnahmen in *Wäldern mit hohem Schutzwert** sollen deren Merkmale erhalten oder vermehren. Diese Wälder betreffende Entscheidungen sollen immer im Sinne einer vorbeugenden Herangehensweise erwogen werden.

Erläuterung:

Besonders schützenswerte Wälder sollen in ihrer Eigenart bewahrt und eine forstliche Nutzung so vorgenommen werden, dass sie deren Charakteristika und Funktionen in ihrer Gesamtheit zumindest erhält.

Kriterien und Indikatoren:

9.1 Wälder mit hohem Schutzwert werden vom Waldbesitzer im Rahmen seiner betrieblichen Möglichkeiten kartenmäßig erfasst.

9.2 In den im Zusammenhang mit der Zertifizierung durchgeführten Konsultationen wird auf vorhandene Wälder mit hohem Schutzwert besonders hingewiesen und Wege zu ihrer Erhaltung aufgezeigt.

9.3 Der *Bewirtschaftungsplan** enthält konkrete Maßnahmen, die Wälder mit hohem Schutzwert erhalten und/oder ihren Wert erhöhen. Diese Maßnahmen sind insbesondere in der öffentlich verfügbaren Zusammenfassung des Bewirtschaftungsplans enthalten.

i) Baumdenkmäler, außergewöhnlich markante Baumindividuen und kulturhistorische Stätten im Wald werden erhalten.

9.4 In jährlichen innerbetrieblichen Kontrollen wird die Wirksamkeit der angewandten Maßnahmen überprüft und beurteilt.

Prinzip 10: Plantagen

*Plantagen** sind in Übereinstimmung mit den Prinzipien und Kriterien 1-9 und dem Prinzip 10 und seinen Kriterien zu bewirtschaften. Wenn Plantagen auch eine Reihe sozialer und ökonomischer Vorteile liefern und dazu beitragen können, den globalen Bedarf an Forstprodukten zu befriedigen, sollen sie doch die Bewirtschaftung von Naturwäldern ergänzen, den Druck auf diese reduzieren und ihre Wiederherstellung und Erhaltung fördern.

Erläuterung:

Plantagen und gepflanzte gleichaltrige Reinbestände sind kein Ziel naturnaher nachhaltiger Waldbewirtschaftung. Die ökologischen Auswirkungen sind vielfach negativ. Die Anpflanzung und der Erhalt von Reinbeständen ist daher nicht mit den Zielen dieser Richtlinie vereinbar. Bestehende Reinbestände werden gemäß Prinzip 6 hin zu naturnahen Waldbeständen entwickelt.

Kriterien und Indikatoren:

10.1 Naturferne *gleichaltrige Reinbestände** werden nicht aufgebaut.

10.2 Bestehende, gepflanzte und gleichaltrige Reinbestände werden hin zu *naturnahen Waldbeständen** entwickelt.

i) Die Überführung von gleichaltrigen Reinbeständen hin zu naturnahen Waldbeständen ist im Bewirtschaftungsplan explizit geregelt.

ii) Durch geeignete Maßnahmen wird ein *entwicklungsfähiger Anteil** von Baumarten der *natürlichen Waldgesellschaften** sichergestellt.

10.3 Weihnachtsbaumkulturen können unter besonderer Berücksichtigung der Kriterien 6.6 bis 6.8 zertifiziert werden, wenn sie insgesamt weniger als 5 % der Forstbetriebsfläche einnehmen.

Anhang IV: MSC-Principles and Criteria for Sustainable Fishing

MSC Principles and Criteria for Sustainable Fishing

At the centre of the MSC is a set of *Principles and Criteria for Sustainable Fishing* which are used as a standard in a third party, independent and voluntary certification programme. These were developed by means of an extensive, international consultative process through which the views of stakeholders in fisheries were gathered.

These Principles reflect a recognition that a sustainable fishery should be based upon:

- The maintenance and re-establishment of healthy populations of targeted species;
- The maintenance of the integrity of ecosystems;
- The development and maintenance of effective fisheries management systems, taking into account all relevant biological, technological, economic, social, environmental and commercial aspects; and
- Compliance with relevant local and national local laws and standards and international understandings and agreements

The Principles and Criteria are further designed to recognise and emphasise that management efforts are most likely to be successful in accomplishing the goals of conservation and sustainable use of marine resources when there is full co-operation among the full range of fisheries stakeholders, including those who are dependent on fishing for their food and livelihood.

On a voluntary basis, fisheries which conform to these Principles and Criteria will be eligible for certification by independent MSC-accredited certifiers. Fish processors, traders and retailers will be encouraged to make public commitments to purchase fish products only from certified sources. This will allow consumers to select fish products with the confidence that they come from sustainable, well managed sources. It will also benefit the fishers and the fishing industry who depend on the abundance of fish stocks, by providing market incentives to work towards sustainable practices. Fish processors, traders and retailers who buy from certified sustainable sources will in turn benefit from the assurance of continuity of future supply and hence sustainability of their own businesses.

The MSC promotes equal access to its certification programme irrespective of the scale of the fishing operation. The implications of the size, scale, type, location and intensity of the fishery, the uniqueness of the resources and the effects on other ecosystems will be considered in every certification.

The MSC further recognises the need to observe and respect the long-term interests of people dependent on fishing for food and livelihood to the extent that it is consistent with ecological sustainability, and also the importance of fisheries management and operations being conducted in a manner consistent with established local, national, and international rules and standards as well as in compliance with the MSC Principles and Criteria.

Preamble

The following draft Principles & Criteria are intended to guide the efforts of the Marine Stewardship Council towards the development of sustainable fisheries on a global basis. They were developed assuming that a sustainable fishery is defined, for the purposes of MSC certification, as one that is conducted in such a way that:

- it can be continued indefinitely at a reasonable level;
- it maintains and seeks to maximise ecological health and abundance,
- it maintains the diversity, structure and function of the ecosystem on which it depends as well as the quality of its habitat, minimising the adverse effects that it causes;
- it is managed and operated in a responsible manner, in conformity with local, national and international laws and regulations;
- it maintains present and future economic and social options and benefits;
- it is conducted in a socially and economically fair and responsible manner.

The following principles represent the overarching philosophical basis for this initiative in stewardship of marine resources: the use of market forces to promote behaviour which helps achieve the goal of sustainable fisheries. The Principles form the basis for detailed Criteria which will be used to evaluate each fishery seeking certification under the MSC programme. Although the primary focus is the ecological integrity of world fisheries, the principles also embrace the human and social elements of fisheries. Their successful implementation depends upon a system which is open, fair, based upon the best information available and which incorporates all relevant legal obligations. The certification programme in which these principles will be applied is intended to give any fishery the opportunity to demonstrate its commitment to sustainable fishing and ultimately benefit from this commitment in the market place.

Scope

The scope of the MSC Principles and Criteria relates to marine fisheries activities up to but not beyond the point at which the fish are landed. However, MSC-accredited certifiers may be informed of serious concerns associated with post-landing practices. [286]

The MSC Principles and Criteria apply at this stage only to wildcapture fisheries (including, but not limited to shellfish, crustaceans and cephalopods). Aquaculture and the harvest of other species are not currently included.

Issues involving allocation of quotas and access to marine resources are considered to be beyond the scope of these Principles and Criteria.

[286] Other complementary certification programmes (e.g., ISO 14000) provide opportunities for documenting and evaluating impacts of post landing activities related to fisheries products certified to MSC standards. Constructive solutions to address these concerns through appropriate measures should be sought through dialogue with certification organisations and other relevant bodies.

PRINCIPLE 1

A fishery must be conducted in a manner that does not lead to over-fishing or depletion of the exploited populations and, for those populations that are depleted, the fishery must be conducted in a manner that demonstrably leads to their recovery. [287]**:**

Intent:

The intent of this principle is to ensure that the productive capacities of resources are maintained at high levels and are not sacrificed in favour of short term interests. Thus, exploited populations would be maintained at high levels of abundance designed to retain their productivity, provide margins of safety for error and uncertainty, and restore and retain their capacities for yields over the long term.

Criteria:

1. The fishery shall be conducted at catch levels that continually maintain the high productivity of the target population(s) and associated ecological community relative to its Potential productivity.
2. Where the exploited populations are depleted, the fishery will be executed such that recovery and rebuilding is allowed to occur to a specified level consistent with the precautionary approach and the ability of the populations to produce long-term Potential yields within a specified time frame.
3. Fishing is conducted in a manner that does not alter the age or genetic structure or sex composition to a degree that impairs reproductive capacity.

PRINCIPLE 2:

Fishing operations should allow for the maintenance of the structure, productivity, function and diversity of the ecosystem (including habitat and associated dependent and ecologically related species) on which the fishery depends.

Intent:

The intent of this principle is to encourage the management of fisheries from an ecosystem perspective under a system designed to assess and restrain the impacts of the fishery on the ecosystem.

---

[287] The sequence in which the Principles and Criteria appear does not represent a ranking of their significance, but is rather intended to provide a logical guide to certifiers when assessing a fishery. The criteria by which the MSC Principles will be implemented will be reviewed and revised as appropriate in light of relevant new information, technologies and additional consultations

Criteria:

1. The fishery is conducted in a way that maintains natural functional relationships among species and should not lead to trophic cascades or ecosystem state changes.
2. The fishery is conducted in a manner that does not threaten biological diversity at the genetic, species or population levels and avoids or minimises mortality of, or injuries to endangered, threatened or protected species.
3. Where exploited populations are depleted, the fishery will be executed such that recovery and rebuilding is allowed to occur to a specified level within specified time frames, consistent with the precautionary approach and considering the ability of the population to produce long-term Potential yields.

PRINCIPLE 3:

The fishery is subject to an effective management system that respects local, national and international laws and standards and incorporates institutional and operational frameworks that require use of the resource to be responsible and sustainable.

Intent:

The intent of this principle is to ensure that there is an institutional and operational framework for implementing Principles 1 and 2, appropriate to the size and scale of the fishery.

A. Management System Criteria:

1. The fishery shall not be conducted under a controversial unilateral exemption to an international agreement.

The management system shall:

2. demonstrate clear long-term objectives consistent with MSC Principles and Criteria and contain a consultative process that is transparent and involves all interested and affected parties so as to consider all relevant information, including local knowledge. The impact of fishery management decisions on all those who depend on the fishery for their livelihoods, including, but not confined to subsistence, artisinal, and fishing-dependent communities shall be addressed as part of this process;
3. be appropriate to the cultural context, scale and intensity of the fishery – reflecting specific objectives, incorporating operational criteria, containing procedures for implementation and a process for monitoring and evaluating performance and acting on findings;
4. observe the legal and customary rights and long term interests of people dependent on fishing for food and livelihood, in a manner consistent with ecological sustainability;

5. incorporates an appropriate mechanism for the resolution of disputes arising within the system[288];
6. provide economic and social incentives that contribute to sustainable fishing and shall not operate with subsidies that contribute to unsustainable fishing;
7. act in a timely and adaptive fashion on the basis of the best available information using a precautionary approach particularly when dealing with scientific uncertainty;
8. incorporate a research plan – appropriate to the scale and intensity of the fishery – that addresses the information needs of management and provides for the dissemination of research results to all interested parties in a timely fashion;
9. require that assessments of the biological status of the resource and impacts of the fishery have been and are periodically conducted;
10. specify measures and strategies that demonstrably control the degree of exploitation of the resource, including, but not limited to:

    a) setting catch levels that will maintain the target population and ecological community's high productivity relative to its Potential productivity, and account for the non-target species (or size, age, sex) captured and landed in association with, or as a consequence of, fishing for target species;
    b) identifying appropriate fishing methods that minimise adverse impacts on habitat, especially in critical or sensitive zones such as spawning and nursery areas;
    c) providing for the recovery and rebuilding of depleted fish populations to specified levels within specified time frames;
    d) mechanisms in place to limit or close fisheries when designated catch limits are reached;
    e) establishing no-take zones where appropriate;
11. contains appropriate procedures for effective compliance, monitoring, control, surveillance and enforcement which ensure that established limits to exploitation are not exceeded and specifies corrective actions to be taken in the event that they are.

<u>B. Operational Criteria</u>

Fishing operation shall:

12. make use of fishing gear and practices designed to avoid the capture of non-target species (and non-target size, age, and/or sex of the target species); minimise mortality of this catch where it cannot be avoided, and reduce discards of what cannot be released alive;

[288] Outstanding disputes of substantial magnitude involving a significant number of interests will normally disqualify a fishery from certification.

13. implement appropriate fishing methods designed to minimise adverse impacts on habitat, especially in critical or sensitive zones such as spawning and nursery areas;
14. not use destructive fishing practices such as fishing with poisons or explosives;
15. minimise operational waste such as lost fishing gear, oil spills, on-board spoilage of catch, etc.;
16. be conducted in compliance with the fishery management system and all legal and administrative requirements; and assist and co-operate with management authorities in the collection of catch, discard, and other information of importance to effective management of the resources and the fishery.

8 Literatur

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (1991): Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG), (Abl. EG vom 31.12.1991 Nr. L 375/1), Brüssel.

ATV-DVWK (2001): Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V.. Verbandsinterne Fachzusammenstellung und Positionspapier zum Thema Diffuse Stoffeinträge in Gewässer.

Behrendt, H.; Huber, P. et al. (1999): Nährstoffbilanzierung der Flussgebiete Deutschlands, UBA-FKZ 296 24 515, Institut für Gewässerökologie und Binnenfischerei im Forschungsverbund Berlin e.V.

Bizer, K.; u.a. (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen, in UBA-Texte 21/00, Berlin

Brandl, H. (1999): 20 Jahre Testbetriebsnetz Kleinprivatwald in Baden-Württemberg. In: Freiburger Forstwirtschaftliche Forschungsberichte, H. 14, Stuttgart.

Braune, I.: Persönliches Gespräch am 16. Aug. 2001, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Referatsleiter 314.

Bruckmeier, K. und Schubert, D. (1995): Die Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik von 1992. KATALYSE Verlag, Köln.

Bruckmeier, K., Langkau, J. (1996): Eine grüne GAP, KATALYSE Institut für angewandte Umweltforschung, KATALYSE Verlag, Köln.

Bund-/Länderarbeitskreis (BLAK) (1993): Steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes, Bericht an die Umweltministerkonferenz zum Gesamtkonzept Umweltabgaben/Steuerreform, Mainz.

Bundesgesetzblatt (1955): Landwirtschaftsgesetz, Bundesanzeiger, Bonn.

Bundesgesetzblatt I (1985): Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissions-schutzgesetzes IV-BImSchV, Bundesanzeiger, Bonn.

Bundesgesetzblatt I (1994): Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz – KrW-/AbfG), Bundesanzeiger, Bonn.

Bundesgesetzblatt I (1996): Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts - Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Bundesanzeiger, Bonn.

Bundesgesetzblatt I (1998): Gesetz zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz (BbodenSchG)), Bundesanzeiger, Bonn.

Bundesgesetzblatt I (1998): Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG), Bundesanzeiger, Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (1999): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1997 bis 2000 (17. Subventionsbericht), Bonn.

Bundesministerium der Finanzen (2001): Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 1999 bis 2002 (18. Subventionsbericht), Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1988): Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 21. Juli 1988, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1994): Forstpolitische Rahmenbedingungen und konzeptionelle Überlegungen zur Forstpolitik, In: Heft 438, 1994.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1997): Waldbericht der Bundesregierung, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998) Agrarbericht der Bundes-regierung 1998, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1999) Agrarbericht der Bundes-regierung 1999, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000) Agrarbericht der Bundes-regierung 2000, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): Agenda 2000 – Pflanzlicher Bereich, Agrarumweltmaßnahmen, Bonn.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2001): Agenda 2000 – Tierprämien, Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms, Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1998): Umweltpolitik – Wasserwirtschaft in Deutschland, Bonn.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (1998): Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt. BioDiv – Nationalbericht 1998, Bonn.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Agrarbericht der Bundesregierung 2001, Bonn.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2001): Entwurf der guten fachliche Praxis für die Binnenfischerei, Stand 25.09.01, Bonn.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): BMVEL-Informationen, Nr. 13/2002, Bonn.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Herrn Heider, Ref. GAK, Gespräch am 26.07.02. Bonn.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Herrn Schwörer, Ref. Forstwirtschaft, Gespräch am 26.07.02.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (2002): Herrn Weitz, Ref. Fischereiwesen, Gespräch am 31.07.02.

Burdick, B.; Witthöft-Mühlmann, A.; Ganzert, C. (1999): Leitlinien und Wege für einen Schutz von Nutztieren in Europa, Studie im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Mainz.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaft (1992): Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, 206: 7-50, Brüssel.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaft (2000): Richtlinie 2000/60 des europäischen Parlaments und Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für die Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft L 375, S.1, Brüssel.

Deutscher Bundestag (2001): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2001-2004, Drucksache 14/5900 vom 08.05.2001, Berlin.

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Georg-August-Universität Göttingen (2001): Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU (Studie für das Bundesministerium der Finanzen), Berlin/Göttingen.

Eschricht; M., Leitzmann; C.: Handbuch Bio-Lebensmittel (2001); Behr´s Verlag Hamburg, Kap. 8.

Europäischer Rechnungshof (2000): Greening of the GAP, Sonderbericht Nr. 14/2000, Brüssel.

FAO (1993): Forestry Statistics for Tomorrow. Rom.

FAO (1996): The State of World Fisheries and Aquaculture, Rom.

Feldhaus (2001): Beste verfügbare Technik, (2001) NVwZ 2001, 1 (3).

Feldwisch, N.; Frede, H.-G. (1995): Maßnahmen zum verstärkten Gewässerschutz im Verursacherbereich Landwirtschaft, Deutscher Verband für Wasserwirtschaft und Kulturbau e.V., Bonn.

Fink-Kessler, A.; Graefe zu Baringdorf, F. W.; Ribbe, L.; Jasper, U., (2001): Von einer Agenda (2000) zur nächsten (2007), In: der Kritische Agrarbericht 2001, Berlin.

Fischer, H. (1993): Sanfte Chemie, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.

Friedrich; A. Umweltbundesamt in Panorama Nr. 609 vom 7.02.2002 : Raps aus der Zapfsäule - die Lüge vom umweltfreundlichen Biodiesel

FSC Arbeitsgruppe Deutschland (Hrsg.) (1999): Richtlinien nachhaltiger Forstwirtschaft. Deutsche FSC-Standards. Freiburg.

Fuchs, C. u. Schanzenbächer, B. (1992): Produktion, Ökologie und Wirtschaftlichkeit ausgewählter Körnerfrüchte, Agrarwirtschaft 41, Heft 6. S. 152-162.

Giegrich, J.; Sturm, K. (1999): Naturraumbeanspruchung waldbaulicher Aktivitäten als Wirkungskategorie für Ökobilanzen. Teilbericht im Rahmen des Forschungsvorhabens ökologische Bilanzierung graphischer Papiere. Institut für Energie- und Umweltforschung (Ifeu), Heidelberg.

Günter (2002), Zur Europarechtskonformität der Umsetzung der IVU-Richtlinie, nach dem Artikelgesetz NuR 2002, 394

Hess, J. (1997) Systemimmanenter Zwang zu möglichst geschlossenen Nährstoffkreisläufen. In: Ökologie und Landbau, 25 Jg.; H. 3,

Hofmann, F.; Kill, J.; Meder, R.; Plachter, H.; Volz, K. R. (2000): Waldnutzung in Deutschland, Metzler-Poeschel Verlag, Stuttgart.

Hofreither, M. F.; Arner, A.; Sinabell, F. (2001): Umweltkontraproduktive Förderung im Bereich der Landwirtschaft, WPR- Forschungsbericht BMLFUW-2000-01f, Wien.

Hotz, A. (1995): Streuobstanbau - extensive Landschaftspflege, Veitshöchheimer Berichte aus der Landespflege, Heft 15, S. 91-97.

Institute for European Environmental Policy (2000): Overview of cross-compliance measures in EU Member states, discussion paper, London.

Institut für Agrarentwicklung in Mittel und Osteuropa (1998): Struktur und Potenziale des Agraraußenhandels Mittel- und Osteuropas; Diskussionspapier, Halle.

Institut für Agrarentwicklung in Mittel und Osteuropa (2000): Auswirkungen einer EU-Osterweiterung im Bereich der Agrarpolitik auf den EU-Haushalt, Halle.

Isermeyer et al. (2001): Bundesprogramm Ökolandbau. Entwurf der vom BMVEL beauftragten Projektgruppe. Braunschweig. www.bundesprogrammoekolandbau.de.

Jasper, U., (2002): Persönl. Gespräch mit Ulrich Jasper, AbL.

Jungbluth; N. (2000): Umweltfolgen des Nahrungsmittelkonsums, Der Verlag im Internet, dissertation.de, Berlin

Kanzleramt (2001): Vorschläge für eine verbraucherorientierte Neuausrichtung der Agrarpolitik, für eine andere Landwirtschaft, Konzeptpapier, Berlin.

Katalyse Institut für angewandte Umweltforschung (1996): Sozialwissenschaftliche Untersuchung zu der Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen aus der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992, Köln.

Katalyse Institut für angewandte Umweltforschung (1998): Leitfaden Nachwachsende Rohstoffe, C.F. Müller Verlag, Heidelberg.

Kaule, G. (1986): Arten- und Biotopschutz, UTB für Wissenschaft: Große Reihe. Ulmer Verlag

Kissling-Näf, I. (1998) Großer Wert und wenig Geld – Über die Honorierung von Waldleistungen, In: ZfU 3/98, Zürich.

Kleinhanß, W.; Osterburg, B.; Manegold, D.; Goertz, D.; Salamon, P.; Seifert, K.; Jacobi, E. (1999): Modellgestützte Folgenabschätzung zu den Auswirkungen der Agenda auf die deutsche Landwirtschaft, Arbeitsbericht 1/99, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume/ Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig.

Knickel, K.-H. (2001): Möglichkeiten zur Umsetzung integrierter Fördermaßnahmen an der Schnittstelle Landwirtschaft, Umwelt, ländliche Entwicklung im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/99, in: Agrarwirtschaft, Jg. 50, H. 3, Brüssel.

Knickel, K.-H., (2002): Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion: Szenarien und Prognosen für die Landwirtschaft bis 2030 – Handlungsbedarf und Langfriststrategien für die Umweltpolitik. UBA-Texte 18/02. Umweltbundesamt (Hrsg.). Berlin.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1999): Bestandsbewirtschaftung und Schutz der Meeresumwelt, Nr. 363, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1999): Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft, Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Amtsblatt Reihe C, Nr. 172, vom 18. Juni 1999, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2000): Community guidelines on state aid for environmental protection, Draft, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2000): Entscheidung der Kommission zur Genehmigung des Einheitlichen Programmplanungsdokuments für die Strukturintervention der Gemeinschaft im Fischereisektor (außerhalb des Ziel-1-Gebietes), Brüssel

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2000): Ergänzung zur Programmplanung (Z-1-Gebiete), Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2001): Grünbuch über die Zukunft der Fischerei, Nr.135/01, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991) Entwicklung der gemeinsamen Agrarpolitik; Nr. 100/91

Kloepfer; Umweltrecht. 2. Auflg.(1998), S. 954

Köpke, U. u. Haas, G. (1997): Umweltrelevanz des Ökologischen Landbaus. In: H. Nieberg (Hrsg.): Ökologischer Landbau: Entwicklung, Wirtschaftlichkeit, Marktchancen und Umweltrelevanz. Landbauforschung Völkenrode, Sonderheft 175.

Kraus, K.; Nicklas, G.; Tappe, M. (1999) Aktuelle Bewertung des Einsatzes von Rapsöl/RME im Vergleich zu Dieselkraftstoff, UBA-Texte 79/99, Berlin

Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (1997): Bericht zur Grundwasserbeschaffenheit -Pflanzenschutzmittel

Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (2000): Gewässerschützende Landbewirtschaftung in Wassergewinnungsgebieten, Projektbericht, Rostock.

Landesumweltamt Nordrhein-Westfalen (1999): Gewässergütebericht ´97 – Pflanzenbehandlungs- und Schädlingsbekämpfungsmittel in Oberflächengewässern

Lange; U.: Umweltgerechte Landwirtschaft in Schleswig-Holstein – Die Umsetzung der flankierenden Umweltmaßnahmen aus der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 (1996), Katalyse Verlag, Köln

Latacz-Lohmann, U. (1999): Neue Konkurrenten und neue Möglichkeiten. In: Landwirtschaft 2010, DLG-Verlag, Frankfurt/Main.

Loske, R.; Metzger, O.; Müller, K. (2000): Abbau umweltschädlicher Subventionen – Ein Beitrag zur finanz- und umweltpolitischen Zukunftsfähigkeit. Berlin.

Luhmann; H.-J. (2001): Unter ökologischen Auspizien – Reform der Grundsteuer in Umwelt kommunale ökologische Briefe Nr. 18, Berlin.

Mährlein, A. (1993): Grünlandschutzprogramme aus Sicht der Landwirtschaft. In: Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung 34, S. 311-318. Verlag Paul Parey, Berlin/Hamburg.

Mährlein, A. (1993): Kalkulationsdaten für die Grünlandbewirtschaftung unter Naturschutzauflagen. KTBL-Arbeitspapier 179, Darmstadt.

Marine Stewardship Council MSC (Hrsg.): Principles and Criteria for Sustainable Fishing, www.msc.org, Hauptstudie Sprenger/Rave, Stand Okt. 2001

Meyer, B. (2001): Ökologisch kontraproduktive Subventionen im Energiebereich. Diskussionspapier, Kiel.

Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2001): Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zum Ausgleich der Interessen bei Ausweisung von Waldnaturschutzgebieten, FFH-Gebieten und EG-Vogelschutzgebieten (Entwurf: Stand Sept. 2001) (Warburger Vereinbarung), Düsseldorf.

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (2001): Klimaschutzkonzepte NRW.

Müller (2001): Die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz-, Düngemittel- und Bodenschutzrecht, S. 93ff

N.N. (2001): Kostenwirksamkeitsanalyse von nachhaltigen Maßnahmen im Gewässerschutz.

Naturschutzbund Deutschland e.V. (2000): Grünlandschutz durch extensive Rinderhaltung, Bonn

Nies (2002): Rechtliche Anmerkungen zur Überprüfung der guten Fachlichen Praxis, Vortrag im Rahmen des Workshops „Landwirtschaft und Ressourcenschutz„ an der Evangelischen Akademie in Iserlohn am 21 u. 22. Nov. 2002

Oberheitmann, A. (1995): Ökologisierung der Landwirtschaft durch Energieabgaben In: RWI-Mitteilungen, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Jahrgang 46, Heft 3, S. 199.

OECD (1997): Environmental Indicators for Agriculture, Paris.

Parsche, R.; Haug P.; Marcelo, A.; Chang, W. N.; Reichl, B. (2001): Internationaler Vergleich der Systeme zur Besteuerung der Land- und Forstwirtschaft. Forschungsbericht. München.

Petersen, R. (2002): Persönliches Gespräch mit R. Petersen, Wuppertal Institut, Abt. Verkehr.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (1998): Vertrag von Amsterdam, Europa Union Verlag, Bonn.

Pretty, J. N.; Brett, C.; Gee, D.; Hine, R. E.; Mason, C. F.; Morison, J. I. L.; Raven, H.; Rayment, M. D.; van der Bijl, G. (2000): An Assessment of Total External Costs of UK Agriculture, In: Agricultural Systems 65, Essex.

Raskin R., Glück, E. Pflug, W. (1992): Floren- und Faunenentwicklung auf herbizidfrei gehaltenen Agrarflächen. Auswirkungen des Ackerrandstreifenprogramms. Natur und Landschaft, 67 Jg. (1992), H. 1. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Bonn.

Resolutions of the third Ministerial Conference on protection of forests in Europe, 2-4 June 1998, veröffentlicht im Internet unter www.minconf-forests.net.

Ribbe, L. (2001): Persönliches Gespräch am 3.5.2001, Stiftung EURONATUR, Rheinbach.

Riese, K.-U. (1994): Subventionen, Entschädigungen und Entgelte für Naturschutzmaßnahmen der Landwirtschaft, Carl Heymann Verlag KG, Köln.

Röscheisen, H. (2001): Rede des DNR-Präsidenten vom 30.08.01 in Berlin.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (1985): Umweltprobleme der Landwirtschaft; Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen; Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart/Mainz.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (1996): Konzepte einer dauerhaften umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten, Metzler- Poeschel-Verlag, Stuttgart.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (1998): Umweltgutachten 1998, Metzler-Poeschel-Verlag, Stuttgart.

Schelter; persönliches Gespräch am 1.10.2001, Abteilung Treib- und Schmierstoffe der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe, Gültzow.

Schramm, E., persönliches Gespräch am 22.08.2001, Institut für sozial-ökologische Forschung (ISÖ), Frankfurt.

Schulze-Pals, L. (1994): Ökonomische Analyse der Umstellung auf ökologischen Landbau. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Angewandte Wissenschaft, Heft 436,

Schumacher, W. (1997): Voraussetzung und Gestaltungsmöglichkeiten einer nachhaltigen naturnahen Waldbewirtschaftung, in: Linckh, G.; Sprich, H.; Flaig, H.; Mohr, H. (1997b): Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft, Expertisen, Springer.

Schumacher, W. (2000): Was will der Naturschutz und was sind Leistungen der Landwirtschaft für Naturschutz und Landschaftspflege, In: Schriftenreihe des deutschen Rates für Landespflege, Heft 71, Bonn.

Sprenger, R.-U.; Rave, T. (2003): Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen – Bestandsaufnahme und Reformansätze; TEXTE Nr. 30/03 des Umweltbundesamtes

Staiß, F. (Hrsg.) (2001): Jahrbuch Erneuerbare Energien. Bieberstein-Verlag, Radebeul.

Stoyke; C. u. Waibel, H. (1997): Die Entwicklung der Flächennutzung und des Betriebsmitteleinsatzes im Pflanzenbau unter dem Einfluss der EU-Agrarreform – Umweltwirkung und umweltpolitischer Handlungsbedarf. In: Die Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht. 3/97, S. 289-316.

Thafern (2002): Persönliches Gespräch mit Herrn Dr. Thafern, Leiter des Referats WTO im BMVEL am 15.2.2002.

Triebswetter, U.; Franke, A.; Sprenger, R.-U. (1994): Ansatzpunkte für eine ökologische Steuerreform, in: Ifo Studien zur Umweltökonomie, München.

Tscharntke, T.; Greiler, H.-J.; Stefan-Dewenter, I.; Kruess, A.; Gathmann, A.; Zabel, J.; Dubbert, M.; Kuhn-Henne, J.; VU, M.-H. (1996): Die Flächenstilllegung in der Landwirtschaft – eine Chance für Flora und Fauna der Agrarlandschaft? NNA-Berichte 2, 59-72

Umwelt- und Agrarministerkonferenz (2001): Ergebnisprotokoll vom 13. Juni 2001, Potsdam.

Umweltbundesamt (1994): Stoffliche Belastung der Gewässer durch die Landwirtschaft und Maßnahmen zu ihrer Verringerung, Umweltbundesamt Berichte 2/94, Berlin.

Urff, W. (1999): Agrarmarkt und Struktur des ländlichen Raumes in Europa, in: Europa Handbuch, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Von Dorrien, C. WWF Bremen, persönliches Gespräch am 22. Aug. 2001.

Waskow, F.; Engelbert, M.; Lange, U.; Seger, G. (1998): Agrobiodiversität in Mittel- und Osteuropa. Studie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.

Wegener, G.; Frühwald, A.; Beudert, M.; Dreiner, K.; Scharai-Rad, M. (1994): Bewertung von Holz im Vergleich mit anderen Werkstoffen unter dem Aspekt der CO2-Bilanz, Abschlußbericht DGfH/FAF, München/Bonn.

Weiger, H.; Willer, H. (Hrsg.) (1997): Naturschutz durch ökologischen Landbau, Buchreihe der Stiftung Ökologie und Landbau, Bad Dürkheim.

Wolter, R. (1993): Pflanzenschutzmittel-Funde im Wasser – Auswertung der dem Umweltbundesamt bis zum 31.12.1992 übermittelten Untersuchungsergebnisse der Länder und der Wasserversorgungsunternehmen. Vortrag auf dem PBSM-Seminar des WaBoLu am 12. Oktober 1993 in Berlin.