

TEXTE 32/2003

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 299 14 128
UBA-FB 000465/3

Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen

- Sektorstudie Agrarwirtschaft

von

Bernhard Burdick
Uta Lange

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie,
Abteilung Klimapolitik

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 Literaturlauswertung, 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 entgeltender 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 Stewardship Council als Förder Voraussetzung beizubehalten bzw. diese sukzessive in Forstumsprogramme 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 Klimaschutz. 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 Forstumsprogramme 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 Strafrechts¹,
- 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 (Neuaufgabe 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 law¹,
- 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.

VIII

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 agricultural 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.