

Florian Schöne

## Agrarumweltprogramme in Deutschland - Bewertung und Perspektiven -

### 1 Einleitung

Im Rahmen der flankierenden Maßnahmen der EG-Agrarreform wurde 1992 die Verordnung (EWG) 2078/92 „zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren“ eingeführt. Mit den auf dieser Grundlage seit 1993 in den deutschen Bundesländern aufgelegten Programmen wurden erstmalig Extensivierungsmaßnahmen ohne Gebietsbeschränkung sowie die Beibehaltung extensiver Verfahren (Verstärkung der Förderung) ermöglicht.

Der Verordnungstext der EU ermöglicht dabei folgende Maßnahmentypen:

- Einschränkung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln und Einführung bzw. Beibehaltung des ökologischen Landbaus;
- Extensivierung der pflanzlichen Erzeugung und Umwandlung von Ackerflächen in extensives Grünland;
- Anwendung von Produktionsverfahren, die die Umwelt schonen bzw. zur Erhaltung der Landschaft und der biologischen Vielfalt beitragen (z.B. Ackerrandstreifen- oder Kulturlandschaftsprogramme);
- Reduzierung der Rinder- und Schafbestände je Hektar Weideland/ Futterfläche;
- Züchtung von vom Aussterben bedrohten lokalen Nutztierassen;
- Pflege aufgegebener Flächen sowie 20jährige Stilllegung von Ackerflächen für Biotopschutzzwecke;
- Fortbildung von Landwirten im Bereich umweltverträglicher Produktionsverfahren.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, für ihre gesamte Fläche gebietsspezifische Programme für naturräumlich homogene Gebiete (zonale Programme) für eine Mindestdauer von fünf Jahren zu erstellen. Sie können jedoch auch eine allgemeine Rahmenregelung schaffen, welche die horizontale Anwendung der Beihilfen in Form verschiedener Programme vorsieht. Die Programme müssen Verpflichtungen enthalten, die über die „gute fachliche Praxis“ hinausgehen. Dabei darf die Anreizkomponente der Prämien nicht mehr als 20% zusätzlich zum reinen Ausgleich der Einkommensverluste ausmachen.

### 2 Die Umsetzung der Verordnung in Deutschland

Die Umsetzung der Verordnung in Deutschland erfolgt auf zwei Ebenen. Die erste Ebene stellt eine bundesweite Rahmenregelung dar, welche in die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und

des Küstenschutzes“ (GAK) integriert ist. Unter dem Titel „markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“ werden dabei flächendeckend angebotene Maßnahmen zur Extensivierung gefördert (Grünlandnutzung, Ackerbau und ökologische Anbauverfahren). Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung mit 60%, die Länder steuern 40% bei. Die zweite Ebene bilden die von den Bundesländern aufgestellten gebietsspezifischen Programme mit überwiegendem Naturschutz- und Landschaftspflegecharakter. Für diese Programme stehen keine Kofinanzierungsmittel des Bundes bereit, sie müssen daher von den Ländern eigenfinanziert werden.

Die EU beteiligt sich an den beiden Programmtypen mit einer Kofinanzierung von 50% in den alten und 75% in den neuen Bundesländern<sup>1</sup>. Die Bundesländer haben die Möglichkeit, die Prämienhöhe gegenüber den Förderungsgrundsätzen um bis zu 20% anzuheben bzw. bis zu 40% abzusenken. Desweiteren muß nicht jedes Land alle Tatbestände fördern.

Um einen größeren Gestaltungsspielraum zu behalten und ihre GAK-Mittel in anderen Förderbereichen einsetzen zu können, haben die finanzkräftigeren Bundesländer ganz auf Mittel des Bundes verzichtet und ihre Programme zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft ausschließlich außerhalb der GAK umgesetzt<sup>2</sup>.

Die Tatsache, daß die Umsetzung großteils durch die Länder geschieht, hat zu einer hohen Maßnahmenvielfalt mit unterschiedlichen Auflagen und Prämien geführt. Aufgrund der unterschiedlichen Programmausgestaltungen der 1997 insgesamt 25 von Bund und Ländern angebotenen Programme und teilweise restriktiv wirkender Budgetansätze bestehen entsprechend der Bundesländergrenzen erhebliche regionale Unterschiede.

Deutschland erhielt in den Jahren 1993 bis 1997 für die flankierenden Maßnahmen EU-Mittel in Höhe von insgesamt 2,05 Mrd. DM. Bis 15. Oktober 1997 wurden insgesamt knapp 3,1 Mrd. DM (bei einem EU-Kofinanzierungsanteil von 1,7 Mrd. DM) an die Landwirte ausbezahlt; allein 1997 waren es rund 883 Mio. DM. Im Jahr 1996 wurden vom Bund insgesamt ca. 270 Mio. DM für die Agrarumweltprogramme ausgegeben, was lediglich 2,2% des Bundesagrarhaushaltes entspricht.

<sup>1</sup> In den alten Bundesländern ist das Verhältnis also: EU 50%, Bund 30%, Land 20%; in den neuen Bundesländern dementsprechend: EU 75%, Bund 15%, Land 10%.

<sup>2</sup> Hierzu zählen Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, und Sachsen; in Hamburg und Hessen gibt es seit 1996 für bestimmte Maßnahmen eine GAK-Kofinanzierung.

Mit Stand Oktober 1997 wurden in Deutschland auf einer Gesamtfläche von rund 5,2 Mio. ha (ca. 30% der gesamten LF) Maßnahmen nach VO 2078/92 gefördert. Die flächenmäßig wichtigsten Maßnahmen sind in Tab. 1 aufgeführt.

Tab. 1: Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland (1996)

Maßnahmen	Fläche in ha
Umweltbezogene Grundförderung (nur in BY und SN, ohne Beteiligung an weiteren Maßnahmen)	2.745.000
Grünlandextensivierung	1.355.000
Extensivierung im Ackerbau	868.000
Ökologische Anbauverfahren	158.000
Dauerkulturen und Wein	67.500
Traditionelle Landbewirtschaftung	26.000
Bes. naturschutzwürdige Flächen	15.500
Summe aller Maßnahmen	5.200.000

Quelle: Agrarbericht der Bundesregierung 1998

Die Förderung des Streuobstbaus wird in einigen Länderprogrammen auch unter Grünlandförderung subsummiert und daher nicht extra ausgewiesen. Insgesamt dürfte Streuobst auf annähernd 100.000 ha gefördert werden.

### 3 Vergleichende Bewertung

Im EU-Vergleich ist für Deutschland eine Orientierung auf Breitenförderung ohne die Ausweisung von einzelnen ökologisch sensiblen Gebieten sowie die Förderung der Integrierten Produktion charakteristisch. Die meisten Programme werden innerhalb der Bundesländer flächendeckend angeboten; nur wenige, flächenmäßig meist unbedeutendere Maßnahmen sind auf bestimmte Gebietskulissen beschränkt.

Grundsätzlich ist festzustellen, daß die Agrarumweltprogramme überwiegend auf den Standorten umgesetzt werden, wo die einzelbetrieblichen Anpassungskosten sehr niedrig sind („Mitnahmeeffekt“). Bei zunehmender Bodengüte gehen die geförderten Flächenanteile demnach deutlich zurück. In Bundesländern, wo einzelflächenbezogene Extensivierungsmaßnahmen mit leicht einzuhaltenden Auflagen angeboten werden (insb. Baden-Württemberg), ist die Abhängigkeit von der Bodengüte jedoch kaum erkennbar. Maßnahmen wie z.B. Gründüngung, Mulchsaat oder erweiterter Drillreihenabstand erfordern so geringe Anpassungen, daß sich selbst Intensivbetriebe auf guten Standorten beteiligen – allerdings erbringen sie damit keine für

den Naturschutz relevanten Leistungen.

Ein Vergleich der einzelnen Förderprogramme der Bundesländer läßt erhebliche Unterschiede in Bezug auf Förderangebot und -bedingungen, Prämienhöhe oder Mittelverfügbarkeit erkennen. Die Gründe für die Unterschiede liegen in den unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnissen, den politischen Prioritäten und regionalen Umweltproblemen sowie der jeweiligen Finanzkraft.

Besonders auffällig sind die hohen Flächenanteile in den Bundesländern Sachsen und Bayern. Die in diesen Ländern angebotene „umweltbezogene Grundförderung“ soll bei minimalen Auflagen bei den Landwirten einen Einstieg in eine umweltfreundliche Landwirtschaft fördern. Während z.B. der Verzicht auf Grünlandumbruch dort bereits zu den förderfähigen Maßnahmen gehört, ist er in einigen anderen Bundesländern unbezahlte Voraussetzung für die Teilnahme an den Programmen.

Neben der Grundförderung ist die Grünlandextensivierung flächenmäßig besonders bedeutend. Von den Grünlandmaßnahmen haben jedoch lediglich knapp 30% eine naturschutzorientierte Ausrichtung mit spezifischen Nutzungsaufgaben (z.B. Mahdzeitpunkt) und Standortbezug (Feucht- und Trockenstandorte). Die restlichen Maßnahmen dienen der allgemeinen flächen- oder tierbezogenen Extensivierung.

Wie Tabelle 2 zeigt, entfallen über 60% der von der EU im Rahmen der Verordnung ausgezahlten Mittel sowie über 80% der geförderten Fläche auf die drei Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen.

Als Ursache für die geringere Beteiligungsquote an den Programmen in norddeutschen Bundesländern wird

Tab. 2: Ausgaben für Agrarumweltprogramme in den Bundesländern sowie Anteile an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) 1993 - 1997

Bundesländer	Ausgaben Mio. DM	davon EU-Mittel Mio. DM	Fläche ha	Anteil an LF in %
Schleswig-Holst.	19,82	8,89	13.638	1,3
Hamburg	7,79	3,19	3.601	25,5
Niedersachsen	52,25	26,40	64.970	2,4
Bremen	0,65	0,26	901	9,6
Nordrhein-Westf.	27,64	12,88	41.538	2,7
Hessen	153,69	75,58	122.916	15,9
Rheinland-Pfalz	97,46	51,09	71.129	9,9
Baden-Württemb.	690,98	301,36	819.550	55,5
Bayern	1.077,31	512,56	2.934.790	86,9
Saarland	18,25	8,99	29.705	40,6
Berlin	0,05	0,02	93	4,1
Westdeutschland	2.145,89	1.001,22	4.102.831	34,9
Brandenburg	211,63	158,05	203.227	15,1
ckl.-Vorpomm.	52,70	36,91	53.072	3,9
Sachsen	315,64	236,11	580.088	63,9
Sachsen-Anhalt	131,06	81,94	126.616	10,8
Thüringen	224,86	168,08	174.367	21,7
Ostdeutschland	935,89	681,09	1.137.370	20,4
Deutschland ges.	3.081,78	1.682,32	5.240.201	30,2

Quelle: BMELF-Information Nr. 51/52, v. 22.12.1997

die geringe Erfahrung mit ähnlichen Programmen, die Formulierung anderer agrarpolitischer Prioritäten, die finanzielle Situation sowie die Verzögerung bei der Anerkennung durch die EU infolge des Vorpreschens der südlichen Länder genannt. Dazu kommt, daß die süddeutschen Landwirte aufgrund ihrer kleinbäuerlichen Mischbetriebe sowie aufgrund der häufiger angebotenen Einzelflächenmaßnahmen leichter in das Programm einbezogen werden können. Daher haben die Programme dort insgesamt weniger umweltbezogenen Charakter als vielmehr den einer Förderung existenzgefährdeter kleiner und mittlerer Betriebe.

#### 4 Kritische Betrachtung in Stichworten

- *Mangelhafte Integration in die breite Agrarpolitik:* Die Agrarumweltprogramme stehen häufig in Konkurrenz zu den zentralen produktionsorientierten Beihilfen innerhalb der EU-Agrarpolitik. Ein Beispiel ist die Silomaisprämie, welche teilweise um ein Vielfaches höher ist als manche Grünlandprämie. Dieser Umstand ist vor allem in Regionen mit intensiver Landbewirtschaftung zu beobachten, wo Förderprogramme nur sehr beschränkt existieren oder die Beteiligung der Landwirte gering ist.
- *Zu geringe Umweltstandards:* In vielen Programmen existieren Fördertatbestände, die als Stand der guten fachlichen Praxis gelten können. Dies betrifft im allgemeinen vor allem den integrierten Anbau (incl. Obstbau). Hierzu zählen Maßnahmen wie z.B. der Verzicht auf flächendeckenden Pflanzenschutz im Grünland, der Verzicht auf Gülleausbringung bis Mitte Februar, der Verzicht auf Wachstumsregulatoren im Getreidebau oder der erweiterte Drillreihenabstand. Die Förderung solcher Maßnahmen hat hohe Mitnahmeeffekte bei vergleichsweise geringen Umweltleistungen zur Folge.
- Ein Indiz für die gegenwärtig geringen Umweltleistungen ist auch die Tatsache, daß zwar über 30% der landwirtschaftlichen Nutzfläche im Rahmen von Agrarumweltprogrammen gefördert werden, jedoch der Absatz an Pestiziden und mineralischen Düngemitteln in Deutschland seit 1993 sogar leicht zugenommen hat.
- *Unzureichende Prämienhöhen:* In vielen Fällen ist die Prämienhöhe zu gering, um als Anreiz für die Erbringung von Umweltleistungen zu dienen. Besonders auf besseren Standorten ist der Deckungsbeitrag bei konventioneller Bewirtschaftung wesentlich höher als die Förderprämien im Rahmen von Agrarumweltprogrammen.
- *Falsche finanzielle Gewichtung:* Die Prämien für anspruchsvollere Umweltleistungen sind häufig nur geringfügig höher als Maßnahmen, die nur wenig Zusatzaufwand erfordern. Insbesondere der ökologische Landbau ist dadurch relativ benachteiligt, er wird teilweise sogar weniger gefördert als bestimmte konventionelle oder integrierte Methoden. Damit ist der Anreiz, völlig auf chemisch-synthetische Düngemittel und Pestizide zu verzichten, nicht groß genug.

- *Fehlende langfristige Planungssicherheit:* Da die langfristige Finanzierung der derzeitigen Agrarumweltprogramme nicht abgesichert ist, ist für viele Landwirte unklar, ob ihre Flächen auch in die neuen Verträge mit aufgenommen werden. Die Bundesländer haben schon mehrfach Kürzungen sowie Streichungen an den Beihilfesätzen vorgenommen und die Programme geändert. Derlei Unsicherheiten erschweren bei den Landwirten betriebsorganisatorische Anpassungen und stellen spezifische Investitionen für den Naturschutz, z.B. die Anschaffung von Pflegegeräten, erheblich in Frage.

#### 5 Anforderungen an die Agrarumweltprogramme aus Sicht des NABU

Die Agrarumweltprogramme sind das derzeit wichtigste Instrumentarium zur Integration von Umweltbelangen in die Landwirtschaft. Ihre Wirkungen entfalten sich sowohl in ökologischer und betriebswirtschaftlicher Hinsicht wie auch in Bezug auf eine Bewußtseinsbildung bei Landwirten.

Nach den jüngsten Vorschlägen der Europäischen Kommission in der Agenda 2000 ist damit zu rechnen, daß die Programme in Zukunft in ihrem Finanzumfang erweitert und in eine Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raumes integriert werden. Als ein weiterer Baustein der neuen Verordnung soll die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete in ein Basisinstrument zur Erhaltung und Förderung der Landbewirtschaftung mit geringem Betriebsmitteleinsatz entwickelt werden. Damit wird die Ausgleichszulage zukünftig eine gute Grundlage bieten, um einen Erhalt des Status quo in größerem Umfang sicherzustellen. Die Agrarumweltprogramme haben vor diesem Hintergrund und aufgrund ihrer zu erwartenden finanziellen Ausdehnung umso mehr die Aufgabe, klar definierte, zusätzliche Leistungen in den Bereichen Arten- und Biotopschutz, Ressourcenschutz sowie Landschaftspflege zu honorieren.

- Im Mittelpunkt der Weiterentwicklung der Programme muß daher die verstärkte Ausrichtung der Förderkriterien an konkreten, meßbaren Umweltleistungen stehen, die nachweislich Verbesserungen im Vergleich zur „guten fachlichen Praxis“ darstellen. Dies beinhaltet z.B. die Förderung der Strukturvielfalt (Landschaftselemente, Kleinstrukturen) sowie der Artenvielfalt im Acker-, Grün- und Rebland. Mit Hilfe einer Integration von definierten ökologischen Leistungskriterien kann dabei der Reichtum von gut zu erkennenden und aussagekräftigen Indikatorarten honoriert werden.
- Im Zusammenhang mit einer verstärkten Förderung von klaren Umweltleistungen muß die Streichung von Maßnahmen einhergehen, die lediglich dem Stand der „guten fachlichen Praxis“ entsprechen. Dies betrifft z.B. im Ackerbau den erweiterten Drillreihenabstand, die Gründüngung, die Mulchsaat sowie allgemein die integrierte Produktion. Grundvoraussetzung einer Förderung sollte nach Ansicht des NABU der Verzicht auf chemisch-synthetische Düng-

gemittelt und Pestizide auf den betroffenen Flächen sein.

- Im Hinblick auf die regionalen und betrieblichen Unterschiede ist eine stärkere Regionalisierung der Programme und Prämien erforderlich, um sie besser lokalen Gegebenheiten wie Bodenqualität oder Umweltzielen anpassen zu können.

Bei der Förderung extensiver Grünlandnutzung sind verschiedene Beteiligungsstufen mit deutlich steigenden Prämienhöhen einzuführen. Die erste Stufe wäre danach ein Viehbesatz von höchstens 1,4 rauhutterfressenden Großvieheinheiten (RGV) je Hektar Hauptfutterfläche. Die zweite Stufe beinhaltet ferner Auflagen zum Schnittzeitpunkt (erster Schnitt nicht vor 15.6.-1.7.) bzw. die Begrenzung des Viehbesatzes auf 1,0 RGV. Zusätzlich sollte die Möglichkeit eines kompletten Verzichts auf Düngung angemessen honoriert werden.

- Als Grundlage für eine wirtschaftlich tragfähige Umstellung der landwirtschaftlichen Betriebe sollten darüber hinaus - u. U. auch im Rahmen von anderen Förderprogrammen - umweltfreundliche Produktionstechniken wie Festmist-, Heu- und Streuwiesenwirtschaft sowie Mahd mit naturverträglichen Geräten förderfähig sein.
- Der Streuobstbau ist durchgängig als Dauerkultur anzuerkennen und mit einer Grundförderprämie in Höhe von 1.000 DM pro Hektar und Jahr zu versehen. Ferner sollte auch die Streuobst-Produktvermarktung in Form einer Anschubfinanzierung gefördert werden.
- Eine vernünftige Honorierung ökologischer Leistungen erfordert die Gewährleistung von fachlicher Betreuung und Effizienzkontrolle (Monitoring). Hierfür

sind entsprechende Begleitausschüsse unter Beteiligung von Naturschutzverbänden einzurichten.

- Darüber hinaus ist eine flächendeckende Fachberatung und Ausbildung von besonderer Bedeutung.
- Bei der Förderung ökologischer Anbauverfahren sollte zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Betrieben in verschiedenen Bundesländern ein „Förderkorridor“ für Einführung und Beibehaltung des Ökolandbaus eingeführt werden (Ackerland ca. 450 - 600 DM/ha sowie Grünland 300 - 450 DM/ha).
- Um den Bundesländern eine größere Flexibilität sowie eine bessere Mittelausstattung zu ermöglichen, ist die Gemeinschaftsaufgabe (GAK) auch für Naturschutzmaßnahmen sowie Landschaftspflegeleistungen zu öffnen. Ferner ist innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe ein umfangreiches Marketing-Programm für Bioprodukte zur Markterschließung und den Aufbau effektiver Vermarktungsstrukturen als Ergänzung zur Förderung des Absatzes aufzulegen.

Der Autor ist Agrarcampaigner beim NABU in Bonn und betreut die NABU-Kampagne „Landschaft schmeckt!“

#### **Anschrift des Verfassers**

Florian Schöne  
Dipl.-Geograph  
NABU (Naturschutzbund Deutschland)  
Herbert-Rabius-Str. 26  
53225 Bonn

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Jahrbuch Naturschutz in Hessen](#)

Jahr/Year: 1998

Band/Volume: [3](#)

Autor(en)/Author(s): Schöne Florian

Artikel/Article: [Agrarumweltprogramme in Deutschland - Bewertung und Perspektiven - 106-109](#)