

EU-Agrarpolitik – wie grün ist sie wirklich?

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	2
2. EU-Subventionen im Boxensystem der Welthandelsorganisation.....	3
3. Umweltaspekte im Kontext von Agrarsubventionen	5
4. Erste Säule: Entkopplung und Cross Compliance – wirksame Instrumente oder Feigenblätter?	6
4.1. Entkopplung und ihre Folgen für die Umwelt	8
5. Zweite Säule: Rückgrat oder Krücke der ländlichen Räume?	12
6. Die Landwirtschaft in Deutschland und Frankreich	17
6.1. Deutschland: Kerndaten.....	17
6.2. Frankreich: Kerndaten	19
7. Reform der Agrarpolitik – „grüne“ Chancen genutzt?.....	20
7.1. Erste Säule – „grüne Chancen“ genutzt?	21
7.2.1. Umsetzung in Deutschland	21
7.2.2. Umsetzung in Frankreich.....	23
7.2.3. Umweltpolitische Einschätzung	24
7.3. Zweite Säule - „grüne Chancen“ genutzt?	28
7.3.1. Umsetzung in Deutschland.....	28
7.3.2. Umsetzung in Frankreich.....	31
7.3.3. Umweltpolitische Einschätzung	33
7.4. Investitionsprogramme – tauglich für die Umwelt?.....	36
7.4.1. Umsetzung in Deutschland.....	36
7.4.2. Umsetzung in Frankreich.....	40
7.4.3. Umweltpolitische Einschätzung	43
8. Schwerpunkte der ländlichen Entwicklung für die Förderperiode 2007-2013	52
8.1. Förderschwerpunkte in Deutschland.....	52
8.2. Förderschwerpunkte in Frankreich	53
9. Schlussbemerkungen.....	54
10. Literaturverzeichnis.....	57

1. Einleitung

Amsterdam¹, Lissabon², Göteborg³ bilden Etappen auf dem Weg nach Luxemburg, wo im Jahr 2003 die Beschlüsse zur Reform der Europäischen Agrarpolitik auf den Weg gebracht wurden. Luxemburg steht für eine Europäische Agrarpolitik, die grüner, handelsfreundlicher und konsumentenorientierter sein soll und den Bauern mehr Einkommensstabilität garantieren soll. Der Übergang von produkt-spezifischer Unterstützung zu entkoppelten Direktzahlungen wird eingeleitet. Erstmals wird der Erhalt von Subventionen formal an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften gebunden. Gute Chancen für die Umwelt, sollte man meinen. Doch wie „grün“ ist die Europäische Agrarpolitik wirklich?

Grundsätzlich ist die Einbeziehung der Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung von Gemeinschaftspolitiken schon seit dem Amsterdamer Vertrag vorgeschrieben. Der Europäische Rat in Göteborg hat im Juni 2001 das Ziel der Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsanliegen in die Europäische Agrarpolitik bekräftigt. Darauf aufbauend wurde im März 2003 eine Reform bei denjenigen Subventionen gefordert, die erhebliche negative Auswirkungen auf die Umwelt haben und inkompatibel mit der nachhaltigen Entwicklung sind. Die Abschaffung der Maisprämie im Zuge der Luxemburger Beschlüsse illustriert, dass diese Forderung nicht nur auf dem Papier existiert, sondern zum Teil auch in der Praxis umgesetzt wurde.

Fraglich ist jedoch, wie die „grüne“ Gesamtbilanz post - Luxemburg aussieht. Ist die grundlegende Neuausrichtung der Europäischen Agrarpolitik auch mit Blick auf den Umwelt- und Naturschutz gelungen? Oder wird er weiterhin stiefmütterlich behandelt und als Imagepflege benutzt, um den Bürgern, Steuerzahlern und Konsumenten eine „heile AgrarUmwelt“ zu präsentieren? Diese Studie soll einen Beitrag zur Bewertung der aktuellen Agrarpolitik aus Umwelt- und Naturschutzperspektive leisten und Problempunkte identifizieren. Den Schwerpunkt der Analyse bilden die Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe (Kapitel I, VO 1257/99). Anhand der Länderbeispiele Deutschland, Frankreich und Polen soll beispielhaft aufgezeigt werden, welche Maßnahmen mit den Investitions-beihilfen gefördert werden und welche Umweltwirkungen mit ihnen in Verbindung stehen.

Die Europäische Agrarpolitik kann nicht losgelöst von den Agrarhandelsregeln und den Verhandlungen in der Welthandelsorganisation (WTO) betrachtet werden. Diesem Umstand soll mit einer kurzen Einordnung der EU-Subventionen in die verschiedenen Kategorien der WTO und im Ausblick über zukünftige Reformdiskussionen Rechnung getragen werden. Entscheidend ist jedoch auch, ob und wie die Mitgliedsstaaten der EU die im Rahmen der Luxemburger Beschlüsse und der Finanzbeschlüsse 2005 neu eingeräumten Spielräume für eine Förderung des Umwelt- und Naturschutzes nutzen oder ob die Umwelt dem Ziel der Förderung der internationalen Wettbewerbs-fähigkeit („Lissabon-Agenda“) untergeordnet und nachrangig verfolgt wird.

Berlin, 2006

¹ Der Vertrag von Amsterdam wurde von den EU-Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 1997 verabschiedet und trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Ihm wurde ein Protokoll angehängt, gemäß dem sich die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten verpflichten, den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere in vollem Umfang Rechnung zu tragen.

² Die „Lissabon Agenda“ wurde im März 2000 von den EU - Staats- und Regierungschefs beschlossen. Sie soll die EU bis zum Jahr 2010 zur "wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt" machen. Dies soll u.a. mit einer „aggressiven Exportstrategie“ sowie mehr „Freihandel und Marktöffnung“ erreicht werden. Kernpunkte im Bereich der Landwirtschaft sind eine marktorientierte Gemeinsame Agrarpolitik und eine innovative und wachstumsorientierte Politik zur ländlichen Entwicklung.

³ Der Europäische Rat hat in Göteborg (15/16.06.2001) eine EU-Nachhaltigkeitsstrategie beschlossen. Der Europäische Rat stimmt darin überein, dass eines der Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer künftigen Entwicklung darin bestehen sollte, einen Beitrag zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung zu leisten, indem mehr Gewicht auf die Förderung gesunder, qualitativ hochwertiger Erzeugnisse, umweltfreundlicher Produktionsmethoden - einschließlich der ökologischen Erzeugung -, nachwachsender Rohstoffe und des Schutzes der biologischen Vielfalt gelegt wird.

2. EU-Subventionen im Boxensystem der Welthandelsorganisation

Die EU hat sich im Kontext der WTO völkerrechtlich verbindlich dem langfristigen Ziel einer substantiellen Senkung der Stützungs- und Schutzmaßnahmen verpflichtet. Die Luxemburger Beschlüsse 2003 sind auch Ausdruck dieser multilateralen Verpflichtung. Mit den laufenden Agrarverhandlungen (Doha-Entwicklungsrunde, Beginn November 2001) ist eine weitere Abbaurunde von handelsverzerrender Unterstützung und Importzöllen verbunden. Dabei wird der Umfang des Abbaus von den Mitgliedern der WTO ausgehandelt. Der verbleibende Spielraum für eine auf Nachhaltigkeit und internationale Gerechtigkeit ausgerichtete EU-Agrarpolitik wird somit wesentlich von der WTO mitbestimmt.

Tabelle 1: Interne Stützung der EU-15 gemäß WTO (2001/2002)

Kategorie	Agrarstützung in Mrd. €	in % der Ges.stützung
Gelbe Box	39,28	46,9
Blaue Box	23,73	28,4
Grüne Box	20,66	24,7
Gesamt:	83,67	100

Quelle: AbL, Germanwatch (Hrsg.): 2005:11

Die „Ampel-Struktur“⁴ der internen Stützung gibt die Richtung für die Gestaltung des Subventions-systems vor. Jegliche Form von Preisstützung und/oder produktionsgebundener Subvention soll vollständig entkoppelten Direktzahlungen weichen, die gemäß den Kriterien der sog. Grünen Box gering bis nicht handelsverzerrend sein sollen. Damit ist praktisch per WTO-Gesetz eine Umschichtung der Subventionen von der Gelben und Blauen Box in die Grüne Box implizit vorgesehen. Dem Umfang der entkoppelten Direktzahlungen sind dabei keine Grenzen nach oben gesetzt.

Gemäß der Notifizierung der EU für das Wirtschaftsjahr 2001/2002 entfallen 20,66 Mrd. € an Direktzahlungen auf die Grüne Box (Tabelle 2). Davon werden knapp 27% für Umweltprogramme, 26% für die Investitionsförderung und knapp 12% für die Förderung benachteiligter Gebiete verwendet. Ein direkter Umweltbezug ist gemäß den Programmkriterien der Grüne Box Maßnahmen nur bei den allgemeinen Dienstleistungen (Forschung, Infrastruktur), Stilllegungs- und Umweltprogrammen gegeben. Umwelt relevant sind aber auch die Investitionsförderung und die Förderung benachteiligter Gebiete.

Gemäß den Aussagen der EU-Kommission sind die entkoppelten Direktzahlungen konform mit den WTO-Bestimmungen. Dies ist jedoch nur zum Teil der Fall. Beispiel Investitionsförderung: Entgegen den Bestimmungen der WTO kommt die Investitionsförderung nicht ausschließlich Betrieben mit strukturellen Nachteilen zugute. Im Gegenteil, Betriebe müssen bei der Beantragung der Investitionsförderung ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit belegen können (Action Aid et al: 2005:4). Zudem wird es schwierig sein, nachzuweisen, dass die Investitionsprogramme der EU keine Produktionseffekte beinhalten, wie diese Studie noch zeigen wird (Kapitel 7.3.).

Die Agrarumweltprogramme sind unter der Verordnung 1257/99 ebenso nicht WTO-konform, da entgegen den WTO-Bestimmungen eine Anreizkomponente vorgesehen ist. In der Folgeverordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER, VO 1698/2005) wird dieser Passus ersetzt durch die Formulierung: „Gegebenenfalls können auch Transaktionskosten gedeckt werden“ (EU 2005a:20).

⁴ Es werden im Agrarabkommen drei Formen bzw. Boxen von Agrarstützung unterschieden: Die Gelbe Box enthält im Falle der EU mehrheitlich Preisstützungen, aber auch produkt-spezifische Subventionen, sie verzerren laut WTO-Bestimmungen den Handel am meisten. Die Blaue Box enthält teil-entkoppelte Subventionen (z.B. Tier- und Flächenprämien in der EU), die mit produktionsbeschränkenden Programmen einhergehen. Die Grüne Box-Subventionen gelten als gering oder nicht handelsverzerrend. Sie können ohne Begrenzung für eine Vielzahl von Programmen (Umwelt, Investitionen, Stilllegung etc.) eingesetzt werden.

Damit wäre der Beanstandung ihrer Nicht-WTO-Konformität im Wesentlichen formal der Boden entzogen.⁵

Tabelle 2: Grüne Box-Subventionen in Mio. € für EU-15 und die entsprechenden Verordnungen

Maßnahme	Ausgaben in Mio. € (2001/2002)	EU-Verordnung (2001/02)
(a) Allg. Dienstleistungen, davon:	5.636,4	
- Forschung	704,4	VO 1260/99
- Kontrolle von Krankheiten/Seuchen	1.723,5	VO 719/96
- Ausbildung	147,7	VO 1257/99
- Beratung	231,1	VO 1257/99
- Inspektion	225,6	VO 1287/95
- Vermarktungsförderung	1.298,7	VO 1257/99, VO 2200/96 VO 2202/96
- Infrastrukturdienste	1.141,3	VO 1257/99
- Andere	164,1	VO 1257/99
(b) Öffentliche Lagerhaltung aus Gründen der Ernährungssicherheit	18,1	-----
(c) Interne Nahrungsmittelhilfe	242,8	VO 3730/87
(d) Entkoppelte Einkommensstützung	165,9	VO 3813/92
(e) Einkommensversicherungen + andere Einkommenssicherungsprogramme	10,7	VO 1527/95
(f) Zahlungen als Hilfe bei Naturkatastrophen	398,8	2000/C82/02
(g) Strukturanpassungshilfe: Vorruhestandsprogramme	802,4	VO 1257/99
(h) Strukturanpassungshilfe: Stilllegung von Ressourcen	91,5	VO 1257/99, VO 1493/99
(i) Strukturanpassungshilfe: Investitionsförderung	5.355,2	VO 1257/99, VO 1493/99
(j) Umweltprogramme	5.519,0	VO 1257/99
(k) Regionalbeihilfeprogramme	2.420,4	VO 1257/99
Gesamt	20.661,2	

Quelle: WTO (2004) und WTO (2005)

Grüne Box – Subventionen müssen derart gestaltet sein, dass sie den spezifischen Programmkriterien im Annex 2 des Agrarabkommen entsprechen und keinerlei Preis- und Produktionseffekte mit sich bringen. Ansonsten können sie – sofern eine Friedensklausel bei den laufenden Verhandlungen nicht wiedereingeführt wird – von WTO-Mitgliedern angefochten und in der Folge von einem Panel überprüft werden. Der Beschluss eines Panels hat rechtsgültigen Charakter und ist für WTO-Mitglieder formal bindend.

Im Zuge der Agrarreform 2003 wird ein großer Teil der Fördermittel der 1. Säule⁶ entkoppelt und als Grüne Box- Subvention klassifiziert. Geschätzte 25 Mrd. € werden wahrscheinlich als „entkoppelte Einkommensstützung“ deklariert werden (Action Aid et al. 2005:3). Rechtsexperten sind der Ansicht, dass die neue Betriebsprämie nicht Grüne Box - konform ist. Dies hängt u.a. mit der Tatsache zusammen, dass gemäß den Luxemburger Beschlüssen keine Zahlungsansprüche für Flächen, auf denen Obst und Gemüse angebaut wird, geltend gemacht werden können (Vgl. Swinbank, Tranter

⁵ Für eine detaillierte Analyse der WTO-Konformität der Agrarumweltprogramme der EU siehe Wiggerthale (1999). Artikel 27 Absatz 10 der ELER-Durchführungsverordnung führt aus: „The transaction cost element shall be calculated over the length of the commitment period and shall not exceed 20% of the income foregone and additional costs due to the commitment given.“

⁶ Die 1. Säule umfasst Marktordnungsausgaben inkl. Exporterstattungen, Kosten von Interventionen und Lagerhaltung, Verbilligungsmaßnahmen für die Abgaben von Lebens- und Futtermitteln sowie Einkommensbeiträge an die Landwirte.

2005:57).⁷ Zudem könnte ein Landwirt für das gleiche Stück Land eine Getreideprämie (25%) und eine entkoppelte Direktzahlung (75%) erhalten. Damit würde der Erhalt der entkoppelten Zahlung an dem Anbau von Getreide gekoppelt werden. Auch dies eine Regelung, die sehr wahrscheinlich nicht WTO-konform ist.

Darüber hinaus gibt es eine ganze Reihe von fortbestehenden Subventionstatbeständen in Höhe von 3,6 Mrd. €, die nicht konsistent mit den Regeln des WTO-Subventionsabkommens (ASCM) sind und Streitfälle in der WTO nach sich ziehen könnten. Betroffen sind Subventionen bei Tomaten, konservierten Pfirsichen und Birnen, Zitrusfruchtsäften, Wein & Alkohol, Tabak, Butter und Milchpulver. Diese Subventionen werden als illegal gemäß dem ASCM angesehen, weil sie entweder verboten sind oder negative Auswirkungen für Entwicklungsländer haben (Oxfam 2005).

Unabhängig von den nicht-erfüllten rechtlichen Erfordernissen für die Einordnung der EU-Agrarsubventionen gemäß dem geltenden WTO-Recht, wird in den laufenden WTO-Agrarverhandlungen über die Reform der Grünen-Box-Programme verhandelt. Im Vordergrund der Diskussion stehen folgende Forderungen: Direktzahlungen sollen explizit von jeglichen produktions-bezogenen Kriterien entkoppelt werden. Kein Produktionsfaktor (Land, Arbeitskraft o.ä.) soll verpflichtend für den Erhalt der entkoppelten Direktzahlungen eingesetzt werden. Eine Kombination von Zahlungen zur direkten Einkommensunterstützung mit produkt-spezifischen Subventionen soll ausgeschlossen werden, wenn eine noch festzulegende Obergrenze bei der Produkt-Unterstützung überschritten wird. Diese Forderungen werden von Seiten der Industrieländer grundlegend abgelehnt.

Wie ausgeführt wurde, wird die EU nach den Luxemburger Beschlüssen einen Großteil ihrer Agrarsubventionen – ca. 25 Mrd. € - von der Gelben und Blauen Box in die Grüne Box umschichten. Dieses „Box-Shifting“ wird von Entwicklungsländern nicht ohne Grund kritisiert. Zeigt sich doch, dass die neuen entkoppelten Direktzahlungen an mehreren Stellen noch indirekte Anreize für die Produktion bestimmter Agrarprodukte beinhalten oder, wie im Fall der Investitionsförderung, nicht für die beschriebene Zielgruppe eingesetzt wird. Die Überprüfung der Grünen Box beinhaltet die Chance, die produktions-bezogenen Schlupflöcher zu stopfen und die (nicht WTO konformen) Programme der Grünen Box stärker ökologisch und sozial zu qualifizieren. Eine mangelnde Reformwilligkeit der EU und USA könnte sich letzten Endes als kontraproduktiv für ihre ländlichen Räume und ihre Bauern erweisen. Gerät nämlich die Grüne Box in Mißkredit seitens der Entwicklungsländer, könnte sie in zukünftigen Verhandlungsrunden möglicherweise nicht mehr von Reduzierungen ausgenommen werden.

3. Umweltaspekte im Kontext von Agrarsubventionen

In der EU-15 werden 130 Mio. ha bzw. 40% der Gesamtfläche landwirtschaftlich genutzt. Bezogen auf die EU-25 steigt der Anteil auf knapp 45% an. Dem landwirtschaftlichen Sektor kommt aufgrund seines direkten Bezuges zu den abiotischen Ressourcen (Boden, Wasser, Atmosphäre), den biotischen Ressourcen (Artenvielfalt von Flora und Fauna, Biotope) und den ästhetischen Ressourcen (Landschaft, kulturelle Aspekte) eine herausragende Bedeutung im Umwelt- und Naturschutz zu.

Mit Blick auf die Umweltwirkungen der Landwirtschaft bzw. der Agrarsubventionen sind insbesondere folgende Parameter entscheidend (OECD 2005a:11):

- Bodenqualität (Erosion, Nährstoffeintrag, Feuchte- und Salzgehalt)
- Landfläche (Anteil der Naturschutzgebiete)
- Wasserqualität (Nährstoffe, Ablagerung/Versickern von Pestiziden und Sedimenten, Salzgehalt)
- Wassermenge (Bewässerung, Effizienz im Verbrauch, Wasserrückhaltefähigkeit, Hochwasserschutz)
- Luftqualität (Emissionen von Staub, Ammoniak, Treibhausgasen, Absorptionsvermögen von Kohlendioxid)

⁷ Wenn Obst und Gemüse nicht auf Land angebaut werden darf, auf dem Zahlungsansprüche im Rahmen der Betriebsprämie liegen, wird durch die Betriebsprämie ein Anreiz für die Produktion von bestimmten Produkten ausgeübt. Dies ist nicht konform mit den Bestimmungen der Grünen Box.

- Biologische Vielfalt (pflanzen- und tiergenetische Ressourcen)
- Kulturlandschaft (Landschaftselemente)

Die Umweltwirkungen der Landbewirtschaftung hängen im wesentlichen von der produzierten Menge und den verwendeten Inputs ab. Je größer der Anreiz zur Produktionssteigerung und Intensivierung der Landwirtschaft, desto größer das potentielle Ausmaß der negativen Umweltwirkungen. Mit Blick auf die verschiedenen Unterstützungsformen in der Landwirtschaft geht gemäß der Tabelle 3 der größte Anreiz von der Preisstützung und der geringste Anreiz von Direktzahlungen gekoppelt an eine Input-Reduzierung aus.

Gemäß der PSE-Umweltklassifizierung wäre die Agrarstützung der EU post-Luxemburg als „neutraler“ mit Blick auf ihre Umweltwirkung einzustufen, da die Marktpreisstützung weiter reduziert wurde, die Produktion weitgehend entkoppelt und die neu eingeführten Direktzahlungen jetzt auf historischen Prämienrechten beruhen.

Tabelle 3: PSE⁸-Klassifizierung gemäß den Umweltwirkungen

	Unterstützungsart	PSE in der EU in Mrd. Euro
„Verkehrt“ („most perverse“)	Marktpreisstützung	57
	Zahlungen basierend auf Output	4
	Zahlungen basierend auf Input	9
„Neutraler“	Zahlungen basierend auf Fläche/Tierzahl	30
	Zahlungen basierend auf historischen Ansprüchen	2
	Zahlungen basierend auf das allg. Betriebseinkommen	---
„Allg. Positiv“	Zahlungen basierend auf Input-Beschränkungen	5

Quelle: Mayrand et al. (2003:18) und DEFRA (2005:21)

Inwieweit die Entkopplung aber in der Tat den Intensivierungsdruck in der Landbewirtschaftung abmildert und damit eine neutralere Umweltwirkung entfaltet, wird im nächsten Kapitel erörtert.

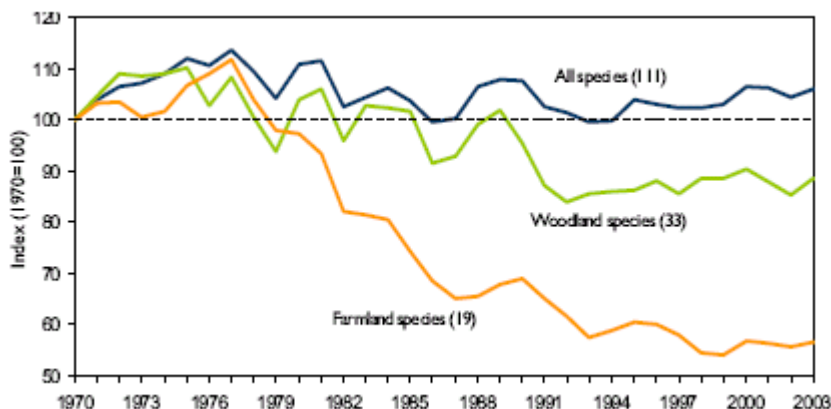
4. Erste Säule: Entkopplung und Cross Compliance – wirksame Instrumente oder Feigenblätter?

Die Europäische Umweltagentur (EEA) hat in ihrem jüngsten Bericht zur Einbeziehung von Umweltbelangen in die EU-Agrarpolitik darauf hingewiesen, dass die Landwirtschaft für ca. 50 % der gesamten Stickstoffverunreinigung in den Flüssen, für etwa 10 % der gesamten Treibhausgasemissionen und für 94 % der Ammoniakemissionen in der EU-15 verantwortlich ist. Zudem sei die Artenvielfalt dort, wo eine intensive Landwirtschaft betrieben würde, gefährdet (EEA 2006).

Wird die neue Agrarpolitik à la Luxemburg etwas an dieser Umweltsituation ändern? Eine Beantwortung im Detail ist angesichts der immer noch erheblichen Defizite bei der Datenerhebung nicht möglich. Entscheidend für die Bewertung der Luxemburger Beschlüsse aus Umwelt- und Naturschutzperspektive ist jedoch, ob die neue Agrarpolitik genügend finanzielle Anreize für eine extensive Bewirtschaftung auch in ertragsschwachen Gebieten beinhaltet und ob sie mehr oder weniger Intensivierungsdruck in der Landbewirtschaftung mit sich bringt.

⁸ Das PSE (Producer Support Estimate) beziffert die geschätzten finanziellen Transfers von Konsumenten und Steuerzahlern an die Landwirte. Entgegen der in öffentlichen Debatten häufig anzutreffenden Darstellung umfasst es nicht nur haushaltsrelevante Zahlungen, sondern auch den Preisunterschied zwischen einheimischen und Weltmarktpreisen (Marktpreisstützung). Letzteres macht den größeren Teil der Agrarstützung in den meisten OECD-Ländern aus.

Grafik 1: Entwicklung der Vogelpopulation 1970-2003



Quelle: DEFRA (2005:31)

Die drei Schlüsselemente der Agrarreform 2003 mit Blick auf die 1. Säule sind Entkopplung, obligatorische Modulation und Cross Compliance.⁹ Modulation und Cross Compliance wurden auch schon vorher eingesetzt, allerdings nur auf freiwilliger Basis¹⁰ und in wenigen Mitgliedsstaaten. Die Entkopplung ist hingegen neu, muss jedoch nicht zu 100% verpflichtend umgesetzt werden. Den Mitgliedsstaaten bleibt es in einigen Bereichen vorbehalten, nur eine teilweise Entkopplung vorzunehmen.

Box: Bestimmungen für die (Teil-)Entkopplung

- Flächen, auf denen **Obst und Gemüse sowie Speisekartoffeln** angebaut werden, werden grundsätzlich nicht in die förderfähige Fläche einbezogen.
- **Ackerkulturen:** Bis zu 25 % des Prämienvolumens kann gekoppelt gehalten werden.
- Bei den **Rinderprämien** bestehen für die Mitgliedsstaaten drei Optionen: Nach Option 1 können bis zu 75% der Sonderprämien für männliche Rinder produktionsgekoppelt gewährt werden. Option 2 ermöglicht es, die Prämie für Mutterkühe bis zu 100% und gleichzeitig die Schlachtpremie bis zu 40 % gekoppelt zu halten. Nach Option 3 können bis zu 100 % der Schlachtpremie gekoppelt bleiben.
- Bei **Schafen und Ziegen** können die Direktzahlungen bis zu 50 % gekoppelt bleiben.

Die Mitgliedsstaaten können bis zu 25% der Zahlungen im Getreidebereich und bis zu 50-100% bei der Tierproduktion gekoppelt lassen. Frankreich und Spanien haben als einzige Länder von dieser Möglichkeit im Getreidebereich Gebrauch gemacht. Landwirte in Frankreich und Spanien haben demnach die Wahl, a) die Getreideproduktion aufzugeben und 75% der Prämien zu erhalten oder b) weiterhin Getreide zu produzieren und 100% der Prämien zu erhalten. Letzteres ist augenscheinlich attraktiver. Die Koexistenz von ge- und entkoppelten Zahlungen führt letzten Endes dazu, dass Anreize zur Überproduktion bestehen bleiben (Action Aid et al 2005:6) und das Intensitätsniveau der Landwirtschaft zumindest aufrecht erhalten wird.

⁹ Umweltbezogenes Cross Compliance kann als Kopplung umweltrelevanter Auflagen an den Erhalt von bisher nicht umweltpolitisch ausgerichteten Transferzahlungen bezeichnet werden. Es ist generell ein Instrument, um die Implementierung und Kontrolle von Umweltrecht durch eine höhere Anzahl systematischer Kontrollen und die Kürzung von Direktzahlungen als zusätzlichem Sanktionsmittel zu forcieren. Vgl. Nitsch und Osterburg 2004.

¹⁰ Die freiwillige Modulation wurde nur in 4 Mitgliedsstaaten ernsthaft in Betracht gezogen, bevor sie 2003 verpflichtend eingeführt wurde. De facto eingesetzt wurde sie vor 2005 letzten Endes nur in Großbritannien und Deutschland. Von 2005 an müssen alle Mitgliedsstaaten die Direktzahlungen an Landwirte um 3% in 2005, um 4% in 2006 und um 5% von 2007-2012 reduzieren.

Tabelle 4: Gesamtübersicht über die EU-Agrarausgaben 2004

Bezeichnung	Ausgaben in Mrd. €	In %
Landwirtschaft und ländlicher Raum insgesamt:	47,476	
- davon: Marktbezogene Massnahmen	8,484	80,8
- davon: Direktbeihilfen	29,908	
- davon: Entwicklung des ländlichen Raums	8,816	18,5

Quelle: Eigene Zusammenstellung gemäß EU 2006b

Gemäß den Aussagen der Kommission werden aktuell „circa 90 % der direkten Einkommensbeihilfen weitgehend produktionsentkoppelt gewährt“ (EU 2006a:26). Genaue Zahlen über den Umfang der vollkommen entkoppelten Direktzahlungen liegen jedoch noch nicht vor. Im Haushaltsjahr 2004 sind 38,4 Mrd. € oder gut 80% des EU-Agrarhaushalts für die 1. Säule ausgegeben worden (vgl. Tabelle 4).

4.1. Entkopplung und ihre Folgen für die Umwelt

Mit der Einführung der Entkopplung ist der Erhalt von Agrarsubventionen mehrheitlich nicht mehr an die Produktion eines bestimmten Produktes gebunden. Bisherige Prämien für Ackerflächen, Tiere sowie Milch werden in produktionsunabhängige, flächenbezogene Zahlungsansprüche¹¹ umgewandelt. In der VO 1782/2003 sind grundsätzlich zwei Optionen für die Entkopplung vorgesehen (EU 2004): eine Betriebsprämie basierend auf historischen Prämienrechten und eine regionale Flächenprämie. Erlaubt sind hingegen auch gemischte Modelle („Hybridsysteme“).

Umsetzung in den Mitgliedsstaaten

Innerhalb der EU¹² haben 9 Mitgliedsstaaten – Österreich, Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Portugal, Spanien - die Betriebsprämie basierend auf historischen Prämienrechten gewählt. 6 Mitgliedsländer, darunter Dänemark, Finnland, Deutschland, Luxemburg, Schweden und Großbritannien, entschieden sich hingegen für ein Hybridmodell oder eine Kombination von beidem.¹³ In Deutschland wird das 2005 eingeführte Hybridmodell bis 2013 in ein Regionalmodell überführt (Gay et al. 2005:29-31).

Handelbare Zahlungsansprüche, was passiert mit den ertragsschwachen Standorten?

Die Form der Umsetzung der Entkopplung – Betriebsprämie, regionale Flächenprämie, Hybridsystem - ist aus Umwelt- und Naturschutzperspektive nicht unerheblich (Gay et al. 2005:34). Da Zahlungsansprüche (ZA) nicht an eine bestimmte Fläche gebunden sind, ist die Differenz zwischen Zahlungsansprüchen und beihilfefähiger Fläche entscheidend für den Umfang des Handels mit Zahlungsansprüchen und ihrer Umleitung innerhalb eines Betriebs und einer Region. Im Falle der Entkopplungsoption „Betriebsprämie“ wird es mehr Handel geben, wenn ein erheblicher Teil der Flächen ohne Zahlungsansprüche bleibt oder relativ geringe Transferzahlungen mit sich bringt. Zahlungsansprüche werden dann auf besser zu nutzende bzw. pflegende Flächen konzentriert, ertragsschwache, aber naturräumlich wertvolle Flächen riskieren außen vor und damit ungenutzt zu bleiben. Bei der Regionalprämie und Hybridsystemen fällt dieses Risiko geringer aus. Es besteht also insgesamt die Gefahr, dass einer Konzentration und Intensivierung der Produktion auf Gunststandorten Vorschub geleistet wird, wenn keine Gegenmaßnahmen getroffen werden.

¹¹ Definition Zahlungsanspruch: Handelbares Recht, das zum Erhalt einer Betriebsprämie berechtigt, wenn es aktiviert wird; die Aktivierung eines Zahlungsanspruchs ist mit einer entsprechenden beihilfefähigen Fläche möglich. Die beihilfefähige Fläche umfasst die im jeweiligen Antragsjahr als Ackerland (einschließl. Stilllegung) oder Dauergrünland genutzte Fläche. Flächen, die nicht für eine Produktion genutzt werden, sondern lediglich in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehalten werden, zählen ebenfalls zur beihilfefähigen Fläche, wenn sie zuvor der landwirtschaftlichen Erzeugung dienten.

¹² Umsetzung in den Mitgliedsstaaten vgl. http://ec.europa.eu/comm/agriculture/markets/sfp/ms_en.pdf.

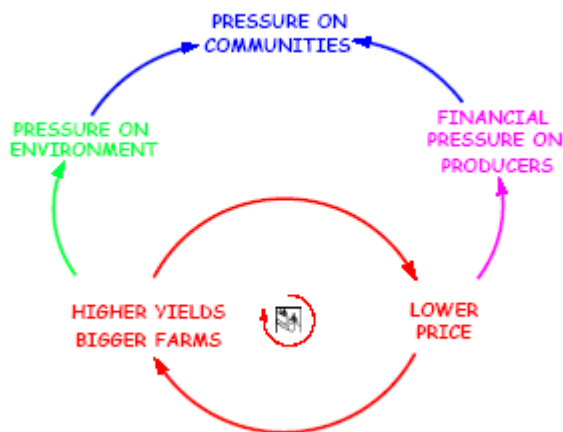
¹³ Dies trifft für Großbritannien zu: Schottland und Wales wählten die Betriebsprämie, England und Nord-Irland das Hybridmodell.

Zusammenspiel von Direktzahlungen und Preissenkungen

Auch wenn die Entkopplung als solches keine direkten Wirkungen auf die Produktion, die Wettbewerbsfähigkeit, die Nutzungsintensität und die Landbewirtschaftung hat, so ist ein zusätzlicher Intensivierungsdruck über die mit der Entkopplung einher gehende Senkung der Garantiepreise zu erwarten. Die eingeführten Direktzahlungen sollen die Landwirte für den Einkommensverlust resultierend aus der Preissenkung entschädigen. Somit sind die Direktzahlungen direkt mit dem politischen Ziel der niedrigen, international wettbewerbsfähigen Rohstoffpreise für die Agrar- und Ernährungsindustrie verknüpft.

Die Grafik 3 beschreibt den Teufelskreis von immer niedrigeren Preisen umfassend in seinen Auswirkungen. Ein hoher Preisdruck erhöht den Druck, höhere Erträge zu erwirtschaften (Betriebsvergrößerung, Bestandsausweitung, Kreditaufnahme für Investitionen, höherer Einsatz von Inputs), um den Betriebsgewinn zumindest auf gleichem Niveau zu halten. Die Folge: der Strukturwandel wird vorangetrieben, bäuerliche Betriebe werden aufgegeben und der Druck auf die Umwelt nimmt zu. Die politisch intendierte „Niedrigpreispolitik“ leistet somit dem Produktionsmodell der industrialisierten Landwirtschaft und den damit einher gehenden negativen Umweltwirkungen weiter Vorschub.

Grafik 3: Der Teufelskreis der niedrigeren Preise



Quelle: RAFI (2001)

Zudem geht ein Großteil der Direktzahlungen an größere, rationalisierte, intensiv wirtschaftende Betriebe deren Liquidität durch die Direktzahlungen erheblich steigt. Die erhöhte Liquidität kann wiederum zu mehr Investitionen und einem höheren Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden führen (Gay et al 2005: 46). Gleichzeitig wird durch die damit einher gehende Steigerung des Angebots auf dem Markt zusätzlich der Preisdruck zu Lasten der bäuerlichen Betriebe erhöht.

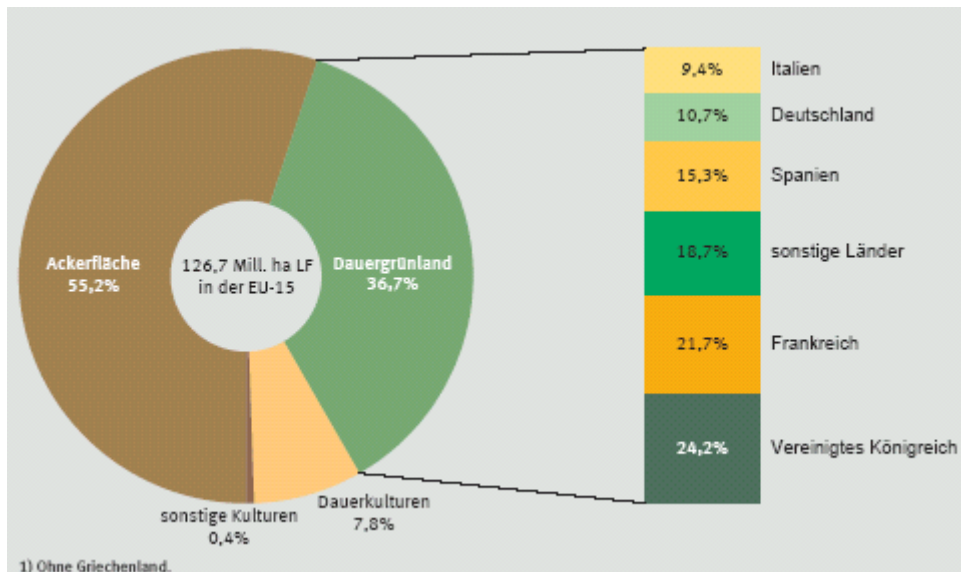
Auch wenn die entkoppelten Zahlungen der 1. Säule direkt an landwirtschaftliche Betriebe gehen, so bleibt die finanzielle Unterstützung nicht zu 100% im Betrieb. Ein Teil wird u.a. von der Industrie über höhere Preise für Agrarchemikalien und Landmaschinen und von den Landbesitzern über höhere Pachtpreise abgeschöpft. Die Transfereffizienz wird reduziert.

Die höheren Faktorkosten können hingegen wiederum einen negativen Anreiz für die Teilnahme an freiwilligen Agrarumweltprogrammen beinhalten, wenn die „Extra-Kosten“ von staatlicher Seite nicht ausgeglichen werden. Zudem führen die höheren Kosten wiederum zu einem steigenden Preisdruck und damit einem erhöhten Intensivierungsdruck.

Erhalt von Dauergrünland und Landschaftselementen

In der EU-15 ist 36,7% der landwirtschaftlichen Nutzfläche Dauergrünland. Davon entfallen allein 24,2% auf Großbritannien, 21,7% auf Frankreich, 15,3% auf Spanien und 10,7% auf Deutschland. Mit den Luxemburger Beschlüssen werden Dauergrünland und Landschaftselemente in die beihilfefähige Fläche einbezogen. Dies ist aus Umwelt- und Naturschutzsicht positiv zu bewerten. Denn Dauergrünland ist landschaftsökologisch ein sehr günstige Landnutzungsform. Eine nachhaltige Bewirtschaftung reduziert den Nährstoffimport in den betrieblichen Nährstoffkreislauf, verhindert Bodenverdichtung und Schäden an der Grasnarbe, orientiert die Zufuhr von Nährstoffen am Entzug und macht nur in Ausnahmefällen chemische Maßnahmen zur Bestandsregulierung notwendig.

Grafik 4: Die Bedeutung des Dauergrünlandes in der Europäischen Union im Jahr 2003¹⁾



Quelle: Destatis (2006a:42)

Die Vielfalt von Pflanzen, Kräutern und Arten wird so erhalten bzw. gefördert. Die Grünlandnutzung ist insbesondere auf ertraglich geringen und damit meist ökologisch interessanten Flächen allerdings nur mit Beibehaltung einer sich wirtschaftlich lohnenden Landwirtschaft zu sichern. Deshalb müssen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die dies gewährleisten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mögliche positive Umweltwirkungen resultierend aus der Einbeziehung von Dauergrünland und Landschaftselementen in die beihilfefähige Fläche, der leichteren Änderung der Landnutzung und dem tendenziell geringeren Druck auf die Landnutzung einem steigenden Intensivierungsdruck gegenüberstehen, der durch die niedrigeren Preise, die höhere Liquidität, die höheren Faktorkosten, die Verteilung der Direktzahlungen und die mögliche Konzentration von Zahlungsansprüchen auf Gunststandorten verursacht wird. Darüber hinaus gilt es zu berücksichtigen, dass über die Möglichkeit der Teilentkopplung und deren Koexistenz mit Direktzahlungen in den anwendenden Ländern die entsprechende Produktion in nicht unerheblichem Maße de facto gekoppelt bleibt.

Tabelle 5: Potenziell negative Wirkungen der Entkopplung

Ackerbau: Stilllegung ertragsschwacher Ackerstandorte
Rinder- und Schafhaltung: Rückgang der Tierhaltung (Bullen, Mutterkühe, Schafe) → Abnahme der extensiv genutzten Weide- und Grünfütterfläche
Grünland kann stillgelegt und gemulcht werden, Beweidung durch Tiere wird „teurer“
„Überhang“ beihilfefähiger Flächen (ZA knapp) → Gefahr der Nicht-Pflege ertragsschwacher, aber naturräumlich wertvoller Flächen ohne ZA
Stilllegungs-ZA-Handel → Konzentration der Flächenstilllegung auf ertragsschwachen Standorten, geringere Zieleffizienz bzgl. Umwelt und Angebotsbeschränkung

Quelle: Gay et al (2005: 46-51), Osterburg und Reiter (2005)

4.2. Cross Compliance: Feigenblatt oder wirksames Instrument zur Durchsetzung von Umweltrecht?

Die sehr unterschiedliche Umsetzung von Cross Compliance als freiwilliges Instrument (seit 2000) blieb offensichtlich hinter den Erwartungen der EU-Kommission zurück (Vgl. Nitsch, Osterburg 2004). In den Vorschlägen zur Agrarreform wurde Cross Compliance deswegen für die obligatorische Umsetzung vorgesehen und 2003 als solches von den Mitgliedsstaaten verabschiedet. Damit wird erstmalig der Erhalt von Subventionen formal verpflichtend an die Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsvorschriften gebunden. Sie sind als Mindeststandards festgelegt und gelten für alle Flächen und Tiere eines Betriebs. Cross Compliance wird in politischen Debatten wie kein anderes Element der Agrarreform 2003 als „grünere“ Agrarpolitik postuliert.

Cross Compliance Auflagen beinhalten die Einhaltung von 19 bestehenden EU-Richtlinien und Verordnungen (Anhang III) und von Anforderungen zur Mindestbewirtschaftung (Erhalt von Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, Anhang IV). Aus Umwelt- und Naturschutzperspektive sind von den 19 Richtlinien und Verordnungen insbesondere die EU Richtlinie zum Grundwasserschutz (RL 80/68/EWG), zum Klärschlamm (RL 86/278/EWG), zur Nitrat- und Pflanzenschutz (RL 91/414/EWG) relevant.

Die Erwartung, dass Cross Compliance eine flächendeckende Einhaltung von EU-Recht in der Landwirtschaft sicherstellen wird, offenbart implizit das Versagen bisheriger ordnungspolitischer Ansätze. Wenn aber die bestehenden EU-Richtlinien ungenügend in den Mitgliedsstaaten umgesetzt werden sollten, läuft auch Cross Compliance faktisch ins Leere. Entsprechende Korrekturen kann die EU weiterhin nur über Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof durchsetzen.

Tabelle 6: Einzuhaltende Mindeststandards als Voraussetzung für Erhalt von Direktzahlungen

Einzuhaltende Mindeststandards als Voraussetzung für Erhalt von Direktzahlungen	
„Grundanforderungen an die Betriebsführung“ (Anhang III) Vorschriften aus 19 bestehenden EU-Richtlinien und Verordnungen aus dem Bereich Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz (EU-Recht)	Erhalt der Flächen in „gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (Anhang IV) Bodenschutz, Instandhaltung von Flächen, Erhalt von Landschaftselementen, Erhalt von Dauergrünland (zusätzliche Standards)
Gilt für alle Flächen und Tiere eines Betriebs Prämienkürzung bei Nichteinhaltung der Mindeststandards als Sanktion: 3% bei Erstverstoß, bei Wiederholung bis 15%, bei Vorsatz mindestens 15%, bis 100%	

Quelle: Osterburg und Reiter (2005)

Grundsätzlich kann die Einhaltung von Umweltauflagen, die über geltendes Recht hinausgehen, über positive (zusätzliche Förderung über freiwillige Programme) oder negative Anreize (Kürzung von Direktzahlungen über Cross Compliance) erreicht werden. Jeder Mitgliedsstaat der EU muss also bei der Festlegung der Anforderungen für die Mindestbewirtschaftung (Anhang IV) abwägen, ob die Anforderungen aufgrund von Cross Compliance eingehalten werden sollen oder im Rahmen von freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen zusätzlich gefördert werden sollen. Anspruchsvoll gestaltete Cross Compliance würden in „Konkurrenz“ zu Agrarumweltmaßnahmen treten. Um abgeschlossene Agrarumwelt-Verträge oder die bestehenden Agrarumweltmaßnahmen nicht anzutasten, besteht ein Anreiz, möglichst niedrige Umweltauflagen als Bestandteil von Cross Compliance festzuschreiben. Dies beträfe z.B. Maßnahmen wie extensive Grünlandnutzung, Mulchsaat, Erweiterung der Fruchtfolge, Gründüngung oder Stilllegungsmanagement. Bewusst niedrig gehaltene Umweltauflagen würden hingegen aus Cross Compliance ein weitestgehend unwirksames Instrument zur umweltpolitischen Regulierung machen.

Auch wenn zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht genauere Analysen zur umweltpolitischen Wirkungsweise von Cross Compliance vorliegen, so wird grundsätzlich von „zweifelloser“ positiven Umweltwirkungen ausgegangen (Farmer, Swales 2004:81). Eine vorläufige Einschätzung von IEEP kommt zu dem Ergebnis, dass in den meisten Mitgliedsstaaten, für die Informationen verfügbar waren, den relativ stringenten Anforderungen der Anhang III-Richtlinien gefolgt wurde und demzufolge die eingeführten Auflagen gleich bzw. ähnlich sind. Im Gegensatz dazu bestehen erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Anhang IV-Auflagen. Das Ausmaß des tatsächlichen Umweltnutzens hängt auch von der Eindeutigkeit der jeweiligen Maßnahmen, der Qualität der Informationsmaterialien für Landwirte, der Entwicklung des betrieblichen Beratungssystems, der Wirksamkeit der Kontrollen und der Qualität der Evaluierung ab.

Der Vorteil von Cross Compliance liegt darin, dass die jeweiligen Auflagen den gesamten Betrieb betreffen und damit für einen Großteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche gelten. Sie erhält so potenziell eine große Reichweite. Bewusst niedrig gehaltene Umweltauflagen machen aus Cross

Compliance jedoch ein weitestgehend unwirksames Instrument zur umweltpolitischen Regulierung. Auch wenn der tatsächliche Umweltnutzen von der qualitativen Umsetzung abhängt, so erhalten zusätzliche Cross Compliance - Anforderungen nur eine ähnliche Verbindlichkeit wie gesetzliche Vorgaben. Bei Betrieben mit niedrigen Transferzahlungen bzw. beim Rückgang der einzelbetrieblichen Direktzahlungen kann der Einhaltunggrad dieser Anforderungen sogar geringer ausfallen. In diesem Sinne kann und sollte Cross Compliance als ein relativ „stumpfes Instrument“ (IEEP et al. 2005:2) eine wirkungsvolle Umweltgesetzgebung sowie gezielte Agrarumweltmaßnahmen nicht ersetzen.

5. Zweite Säule: Rückgrat oder Krücke der ländlichen Räume?

Seit Ende der 1980er Jahre gibt es Bemühungen seitens der EU-Kommission ländliche Entwicklung als eigenständiges Politikfeld stärker in der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik zu verankern. 1992 wurde mit der VO 1257/99 die 2. Säule der GAP „ländliche Entwicklung“ eingeführt. Am 20. September 2005 verabschiedete der Europäische Agrarrat eine neue Verordnung für die Unterstützung des ländlichen Raums (VO 1698/2005), in der alle ländlichen Entwicklungsprogramme zusammengefasst und aus einem gemeinsamen Fördertopf, dem Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), finanziert werden.

Tabelle 7: Auflistung von Maßnahmen gemäß der Verordnung zur ländlichen Entwicklung

Verordnung Ländliche Entwicklung (EG) Nr. 1698/2005		
Achse 1	Achse 2	Achse 3
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft	Verbesserung der Umwelt und Landschaft	Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft
Mindestens 10% der Finanzmittel	Mindestens 25% der Finanzmittel	Mindestens 10% der Finanzmittel
<ul style="list-style-type: none"> - Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Art.26; Ex-Kapitel I) - Junglandwirteförderung (Art.22; Ex-Kapitel II) - Berufsbildung (Art.21, Ex-Kapitel III) - Vorruhestand (Art.23; Ex-Kapitel IV) - Erhöhung der Wertschöpfung (Art. 28; Ex-Kapitel VII) 	<ul style="list-style-type: none"> - Benachteiligte Gebiete (Art. 37; Ex-Kapitel V) - Agrarumweltmassnahmen (Art.39; Ex-Kapitel VI) - Natura 2000 (Art. 38) - Tierschutz (Art.40) - Forstwirtschaft (Art.43-49; Ex-Kapitel VIII) 	<ul style="list-style-type: none"> - nicht-landwirtschaftliche Tätigkeiten (Art.53) - Fremdenverkehr (Art.55) - Dienstleistungseinrichtungen und Grundversorgung (Art.56) - Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes (Art.57)
Leader: Förderung lokaler, innovativer, multi-sektoraler, bottom-up Entwicklungsstrategien Mindestens 5% in EU-15, mindestens 2,5% in EU-10		

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Verabschiedeter EU-Haushalt: Finanzieller Kahlschlag für ländliche Räume

Der Brüsseler Ministerrat und das Europäische Parlament haben im Mai 2006 den mittelfristigen EU-Finanzrahmen endgültig verabschiedet. Für die Landwirtschaft stehen im Zeitraum 2007 bis 2013 insgesamt 362,86 Mrd. Euro (42% der EU-Gesamtausgaben) für die EU-25 zur Verfügung, darunter 293,11 Mrd. Euro für Direktbeihilfen und Marktmaßnahmen, aber nur 69,75 Mrd. Euro für die ländliche Entwicklung (19,2% des Agrarhaushalts). Für die alten EU-Mitgliedsstaaten ergibt sich dadurch eine Kürzung der Fördermittel für die ländliche Entwicklung um 35%, ein „finanzieller Kahlschlag“ für die ländlichen Räume (Agra-Europe 21/06). Jedoch ist eine Überprüfung des Finanzrahmens für das Jahr 2008/09 für alle Aspekte der EU-Ausgaben, einschließlich der Agrarausgaben vorgesehen.

Neuer strategischer Ansatz in der ländlichen Entwicklung

Mit der ELER-Verordnung soll ein neuer strategischer Ansatz, der den Zielen von Lissabon und Göteborg eine deutliche Priorität einräumt, verfolgt werden (EU 2005b:22). Die drei wichtigsten Ziele lauten:

- (1) **Achse 1:** Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft mittels Umstrukturierungshilfen
- (2) **Achse 2:** Verbesserung der Umwelt und der Landschaft mittels Bewirtschaftungshilfen
- (3) **Achse 3:** Ausweitung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung von alternativen Einkommensmöglichkeiten mittels gezielter Fördermaßnahmen in- und außerhalb der Landwirtschaft

Das Ziel der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Agrarwirtschaft soll erreicht werden durch eine dauerhafte Absenkung der Erzeugerpreise und durch die fortgesetzte Förderung einer rationalisierten Form der Landwirtschaft. Letzteres erfolgt implizit durch die derzeitige Verteilung der Direktzahlungen der 1. Säule und direkt durch spezifische Maßnahmen im Rahmen der 2. Säule, insbesondere Investitionsförderung für landwirtschaftliche Betriebe und verarbeitende Unternehmen.

Verteilung der Ausgaben 2000-2006

Im Zeitraum 2000-2006 werden 18,5 Mrd. € bzw. 38% der EU-Fördermittel (2.Säule) für die Umstrukturierung d.h. für die Förderung des Strukturwandels in der Landwirtschaft ausgegeben (Achse 1).¹⁴ In Ziel 1-Gebieten steigt der Anteil gar auf 45% (EU 2005b:284). Die mit der Förderung der rationalisierten Landwirtschaft in Verbindung stehenden negativen Folgen für die Umwelt¹⁵, die Landschaft und die Beschäftigung im ländlichen Raum stehen im Widerspruch zu den Umwelt- und Entwicklungszielen für den ländlichen Raum (Zielkonkurrenz).

Tabelle 8: Öffentliche und EU-Verpflichtungen für ländliche Entwicklung 2000-2006 in Mrd. Euro

	Öffentliche Gesamtausgaben	EU-Beitrag	EU-Anteil	Anteil Maßnahme an Gesamt
Investitionsförderung	6,558	2,289	35%	10,02%
Junglandwirte	2,089	0,927	44%	3,19%
Berufsbildung	0,315	0,133	42%	0,48%
Vorruhestand	2,847	1,332	47%	4,35%
Benachteiligte Gebiete	12,998	5,365	41%	19,85%
Agrarumwelt	24,333	13,179	54%	37,19%
Verarbeitung/-marktung	3,715	0,935	25%	5,67%
Forstwirtschaft	3,989	2,369	59%	6,09%
Anpassung + Entwicklung ländliche Gebiete	8,577	3,484	41%	13,11%
Gesamt:	65,422	30,014	-----	-----

Quelle: EU (2005b:29-30) und eigene Zusammenstellung

Gemäß dem Kommissions-Bericht zur Halbzeitbewertung der ländlichen Entwicklungsprogramme werden im Zeitraum 2000-2003 (siehe Tabelle 8) 37% der Fördermittel der 2. Säule für Agrarumweltmaßnahmen eingesetzt, knapp 20% für benachteiligte Gebiete und knapp 16% für die Investitionsförderung an landwirtschaftliche Betriebe (10%) und verarbeitende Unternehmen (6%). Ein Drittel der Gelder des EAGFL-Garantiefonds für die ländliche Entwicklung gehen in der Finanzperiode 2000-

¹⁴ Für Umwelt und Landschaft (Achse 2) werden 52% der Fördermittel eingesetzt und für die Achse 3 „Lebensqualität und Diversifizierung“ 18% (USDA 2004).

¹⁵ Für Hinweise auf weiterführende Studien und Artikeln zu den negativen Auswirkungen einer rationalisierten Landwirtschaft siehe Poppinga (2006: 13-14, 28-29). Gemäß einer Untersuchung „Umweltrelevanz der Agrarstruktur“ von E.O. Bendixen (1984) setzen kleinere Betriebe mehr N-Mineraldünger ein, größere Betriebe hingegen überdurchschnittlich viel Pestizide.

2006 allein an Deutschland und Frankreich. Ein weiteres Drittel teilen sich Italien, Spanien und Österreich (EU 2005b:31).

Investitionsförderung an landwirtschaftliche Betriebe

Gemäß der Verordnung 1257/99 sollen mit 7 von 9 Maßnahmen explizit Umweltziele verfolgt werden (siehe Tabelle 9). Der Mid-Term-Kommissionsbericht verweist bei der Investitionsförderung (Kapitel I und VII) auf die Notwendigkeit, dass Mindeststandards zum Umweltschutz eingehalten werden müssen und deswegen zumindest eine auf die Umwelt bezogen „neutrale“ Wirkung gewährleistet werden konnte.¹⁶ In der neuen ELER-Verordnung ist der Umwelt nexus bei der Investitionsförderung komplett gestrichen worden. Vorrangiges Ziel der Förderung ist die Verbesserung der Gesamtleistung der (landwirtschaftlichen) Betriebe und die Einhaltung von Gemeinschaftsnormen, die für die betreffende Investition gelten. Die Berücksichtigung von Umweltanliegen ist nur noch indirekt über Art. 5 ELER „Kohärenz“ gegeben. Dem Ziel der Förderung des Umweltschutzes wird damit implizit im Rahmen der Investitionsförderung erheblich weniger Bedeutung beigemessen.

Tabelle 9: Auflistung der umweltbezogenen Maßnahmen der VO 1257/99

VO 1257/99	Ausgeführte Umweltziele
Kapitel I	Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Umwelt
Kapitel II	Beleg der Erfüllung der Mindestanforderungen in bezug auf Umwelt
Kapitel III	Vorbereitung von Landwirten auf Produktionsverfahren, die mit den Belangen des Umweltschutzes vereinbar sind
Kapitel V	Benachteiligte Gebiete: Erhaltung und Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen, die insbesondere den Belangen des Umweltschutzes Rechnung tragen Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen: Wahrung der Umweltbelange und Sicherung der Bewirtschaftung in Gebieten mit umweltspezifischen Beschränkungen.
Kapitel VI	Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen, die mit dem Schutz der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen, der Böden und der genetischen Vielfalt vereinbar ist Umweltfreundliche Extensivierung der Landwirtschaft Bedrohte, besonders wertvolle landwirtschaftlich genutzte Kulturlandschaften erhalten Die Umweltplanung in die landwirtschaftliche Praxis einzubeziehen
Kapitel VII	Schutz der Umwelt
Kapitel IX	Schutz der Umwelt

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Benachteiligte Gebiete und Agrarumweltmaßnahmen

Bei der Förderung in benachteiligten Gebieten (LFA) sind in 6 von 11 Mitgliedsländern im großen und ganzen positive Umweltwirkungen – Beibehaltung von nachhaltigen Produktionsverfahren - festgestellt worden. So werden zum Beispiel in Österreich 89% der Ökolandbau-Flächen von Landwirten bewirtschaftet, die LFA-Förderung erhalten. Jedoch gesteht die Kommission zu, dass unklar ist, inwieweit die positiven Umweltwirkungen direkt der LFA-Förderung zugeschrieben werden können (EU 2005:96-97). Besondere Bedeutung kommt jedoch den Agrarumweltmaßnahmen zu. Im Jahr 2004 wurden 4% des Agrarhaushaltes für ihre Förderung eingesetzt (EU 2006b).

Der Grad der Umsetzung und die Bedeutung von Agrarumweltmaßnahmen in den einzelnen Mitgliedsstaaten variiert erheblich (siehe Grafik 4). Rückschlüsse auf die Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen lassen sich u.a. vom Flächenumfang der durchgeführten Programme ableiten. In der EU-15 wird durchschnittlich 24% der landwirtschaftlichen Nutzfläche bzw. 30,3 Mio. ha auf der Grundlage von Agrarumweltmaßnahmen bewirtschaftet. Im Jahr 1998 lag der EU-Durchschnitt noch bei 20% bzw. 25,2 Mio. ha.¹⁷ Frankreich und Deutschland liegen mit 29% bzw. 25% knapp über dem EU-15-Durchschnitt (Grafik 4).

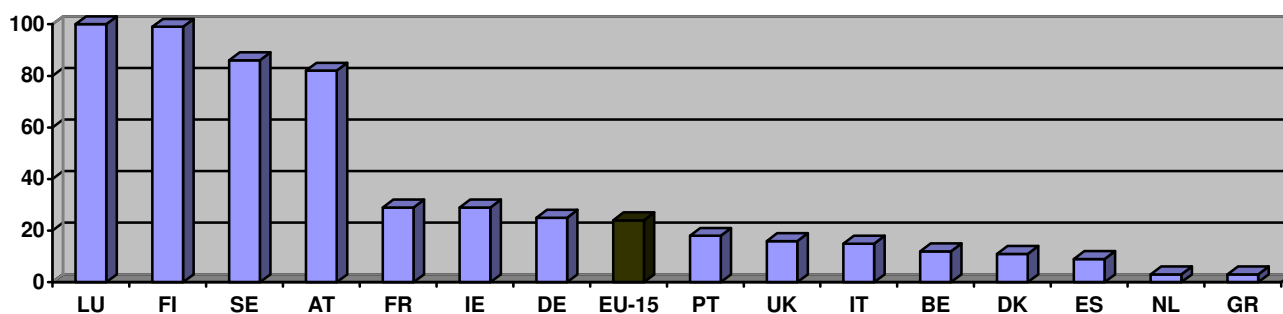
¹⁶ Auf die Investitionsförderung und ihre Umweltwirkungen im speziellen wird im Kapitel 7 eingegangen.

¹⁷ Vergleiche Eurostat (2005): Messung der Fortschritte auf dem Weg zu einem nachhaltigeren Europa. Daten 1990-2005. Brüssel.

Gemäß den Analysen von 6 europäischen Forschungsinstituten stellen Agrarumweltmaßnahmen zu großen Teilen unwirksame politische Instrumente dar. Die Recherche in den Niederlanden, Deutschland, Großbritannien, Schweiz und Spanien hat ergeben, dass gewöhnliche Arten bei Vögeln, Insekten und Pflanzen nicht sehr von dieser Art der Landbewirtschaftung profitieren, seltene Arten noch weniger und gefährdete Arten gar nicht. Experten verweisen jedoch darauf, dass es genügend Beispiele gibt, die einen angemessenen Schutz der Artenvielfalt gewährleisten. Klare Ziele und Zielvorgaben, regionenspezifische Bildungsprogramme für Landwirte und eine Verbesserung der Ausgestaltung von Agrarumweltprogrammen auf der Grundlage von Evaluationen und Ursache-Wirkungs-Studien würden eine höhere Wirksamkeit der Agrarumweltmaßnahmen erlauben.¹⁸

Auch der Europäische Rechnungshof kommt zu einem ähnlichen Urteil. Er bescheinigte den Agrarumweltmaßnahmen in ihrem Prüfungsbericht zwar „positive Umweltwirkungen“. Positiv hervorgehoben wurden insbesondere die Anreize für eine Beibehaltung von extensiven Bewirtschaftungsformen und die Verhinderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung oder eines Wechsels hin zur Intensivbewirtschaftung. Jedoch wird deutlich kritisiert, dass die Agrarumweltmaßnahmen nur im geringen Umfang eine Abkehr von der Intensivbewirtschaftung hin zu extensiveren Bewirtschaftungsformen mit sich brachte. Als Hauptgründe für diese unbefriedigende Leistung werden Defizite beim zielorientierten Einsatz der Finanzmittel, bei der Programmgestaltung, bei der Bewilligung und bei der Evaluierung angeführt (ECA 2000:33). Letzteres wird in einem Anfang Oktober 2005 veröffentlichten Sonderbericht nochmals unterstrichen (ECA 2005:2).¹⁹ Da die Finanzierung der Kontrollen über die Mitgliedsstaaten erfolgt, äußerten sich die EU-Landwirtschaftsminister diesbezüglich ablehnend (Agra-Europe 9/06).

Grafik 5: Anteil der mit Agrarumweltmaßnahmen bewirtschafteten Fläche in 2002 in der EU-15



Quelle: Oréade-Brèche (2005:208)

Besondere Defizite in der Evaluierung von Agrarumweltmaßnahmen werden mit Blick auf den Schutz und die Förderung der Artenvielfalt ausgemacht. Die in diesem Bereich vorliegenden 62 Studien sind in nur 5 europäischen Ländern und der Schweiz durchgeführt worden: Dabei entfielen 76% allein auf die Niederlande und Großbritannien – beide mit einem Flächenumfang unterhalb des EU-Durchschnitts (siehe Grafik 4) -, während die restlichen 24% der Studien in der Schweiz, Deutschland, Irland und Portugal durchgeführt wurden. 31% der Studien beinhalteten keine statistischen Analysen und bei 37% erfolgt die Analyse auf einem Vergleich von Flächen, die im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen bewirtschaftet werden, mit Kontrollflächen. Dabei besteht die Gefahr, dass ein positives Ergebnis bereits in der Untersuchung angelegt ist, wenn die Auswahl der jeweiligen Agrarumweltflächen von den Landwirten oder Programmkoordinatoren erfolgt. Darüberhinaus gab es kaum Evaluierungen von Artenvielfaltsmaßnahmen in extensiv bewirtschafteten Gebieten, obwohl sie dort hauptsächlich eingesetzt werden. Die Schlussfolgerung aus der Analyse der gesamten Studien ist,

¹⁸ http://www.innovations-report.de/html/berichte/umwelt_naturschutz/bericht-54819.html.

¹⁹ Genannte Defizite: Teilmaßnahmen werden außerhalb des Verpflichtungszeitraums oder zu einem nicht geeigneten Zeitpunkt kontrolliert. Bei gemeinsamen Teilmaßnahmen, etwa der Verringerung oder Begrenzung von Betriebsmitteln, basieren die Kontrollen weitgehend auf den Eigenerklärungen der Begünstigten, die sich schwer verifizieren lassen. Als Grundlage dienen nicht schlüssige visuelle Kontrollen, genaue Anweisungen werden den Kontrolleuren nicht immer an die Hand gegeben. Klare Grundvorgaben, an denen die Ergebnisse zu messen sind, gibt es nicht.

dass eine Aussage zur Effektivität von Agrarumweltmaßnahmen mit Blick auf die Artenvielfalt unmöglich ist (Kleijn und Sutherland 2003:964).

Monitoring und Evaluierung

Im Rahmen der Verordnung 1257/99 sind die EU-Mitgliedsstaaten nunmehr verpflichtet worden, die durchgeführten Fördermaßnahmen zu begleiten (Monitoring) und zu bewerten (Evaluation). Damit soll das Management der Programme verbessert, die Budgetierung von Haushaltsmitteln unterstützt und der Rechenschaftspflicht gegenüber politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit nachgekommen werden. Abgesehen von den bestehenden Defiziten in der Evaluation werden bedauerlicherweise bislang auch die bestehenden Datensammlungen nur unzureichend für die Programmsteuerung eingesetzt (Forstner, Grajewski, Mehl 2002: 10). Erst die Festlegung von Leistungsvorgaben inkl. einer Beschreibung der Ausgangssituation und des Ist-Zustandes sowie einer Bestimmung des Soll-Zustandes würde hingegen eine ordnungsgemäße Beurteilung der Leistung im Verhältnis zu den Zielsetzungen erlauben. Entsprechende Änderungen des Evaluierungssystems wären für die Finanzperiode 2007-2013 vorzunehmen.

Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass den Agrarumweltmaßnahmen und im geringeren Maße auch der Förderung für benachteiligte Gebiete positive Umweltwirkungen zugeschrieben werden. Auch wenn dem Monitoring und der Evaluation insgesamt eine größere Bedeutung seit der laufenden Förderperiode 2000-2006 zukommt, bestehen noch erhebliche Mängel, insbesondere bei der Bewertung mit Blick auf den Erhalt bzw. die Förderung der Artenvielfalt. Der jetzige strategische Ansatz und die bisherige Mittelausstattung von ELER sind hingegen nicht dazu angetan, eine deutliche Abkehr von der Intensivbewirtschaftung hin zu extensiveren Bewirtschaftungsformen zu vollziehen. Mit den derzeit verfügbaren Finanzmitteln für eine zielgerichtete Förderung von Agrarumweltmaßnahmen können zwar „Agrarumwelt-Inseln“ positiv gefördert, nicht aber die umfassenden Umweltprobleme in der gesamten Landwirtschaft angegangen werden.

6. Die Landwirtschaft in Deutschland und Frankreich

Anhand von den Länderbeispielen Deutschland, Frankreich und Polen soll erörtert werden, inwieweit bestehende Spielräume in den Mitgliedsstaaten zur Förderung der Agrarumwelt genutzt werden und welche Umweltwirkungen die verschiedenen Agrarsubventionen entfalten. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Investitionsförderung (Kapitel I und VII). Frankreich und Deutschland gehören mit 9,96 Mrd. € bzw. 6,5 Mrd. € (Haushaltsjahr 2005)²⁰ zu den größten Beziehern von Subventionen aus dem Fördertopf der EAGFL- Abtl. Garantie. Innerhalb der EU-10²¹ erhält Polen die meisten Subventionen, nämlich 877,9 Mio. € (BMELV 2006a:151-153). Damit entfallen auf diese drei Länder 35,5% der Fördermittel des EAGFL-Abt, Garantie.

6.1. Deutschland: Kerndaten

Die Landwirtschaft ist mit 53% der Bodenfläche der größte Flächennutzer in Deutschland (Agra-Europe 17/06). Während die Betriebsfläche sich in den letzten Jahren kaum verändert hat, ist die Zahl der Betriebe, die diese Fläche bewirtschaften, im Zeitraum 1991-2005 von 541.400 auf 366.600 gesunken d.h. 174.800 Betriebe bzw. 32% haben in den letzten 14 Jahren die Landwirtschaft aufgegeben (BMELV 2006a: 91). Im Jahr 2005 werden rund 203.000 Betriebe im Nebenerwerb und 162.400 Betriebe im Haupterwerb bewirtschaftet.

Tabelle 10: Landwirtschaftliche Einzelunternehmen in Deutschland nach Erwerbscharakter¹

Jahr	Haupterwerb		Nebenerwerb	
	Anzahl Betriebe in 1 000	Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) in 1000 ha	Anzahl Betriebe in 1 000	Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) in 1000 ha
1997	210,3	9 305,2	265,1	2 937,2
1999	190,6	8 918,9	249,5	3 017,9
2003	175,6	9 031,2	213,1	2 668,9
2005 ²⁾	162,4	8 893,4	203,1	2 838,0

1) Repräsentative Angaben. – 2) Vorläufiges Ergebnis.

Quelle: Destatis (2006a:15)

Das Höfesterben geht einher mit einem Rückgang der in der Landwirtschaft beschäftigten Arbeitskräfte. In Deutschland waren in den landwirtschaftlichen Betrieben im Jahr 2005 knapp 1,3 Mio. Arbeitskräfte beschäftigt. Dies bedeutet einen Rückgang von 10,3 % seit 1995 (Destatis 2006a:15).

Tabelle 11: Zahl der Arbeitskräfte (in Tausend)

	1993	1997	2001	2003	2004
Familienarbeitskräfte	1.269,7	1.042,0	860,1	822,7	785
davon vollbeschäftigt	322,4	255,8	207,2	209,3	kA
familienfremde, ständige AK	208,7	193,1	188,7	191,4	187,0
familienfremde, nicht ständige AK	98,0	80,6	274,0	289,2	300,0
Arbeitskräfte insgesamt	1576,4	1.315,7	1.322,8	1303,3	1272,6

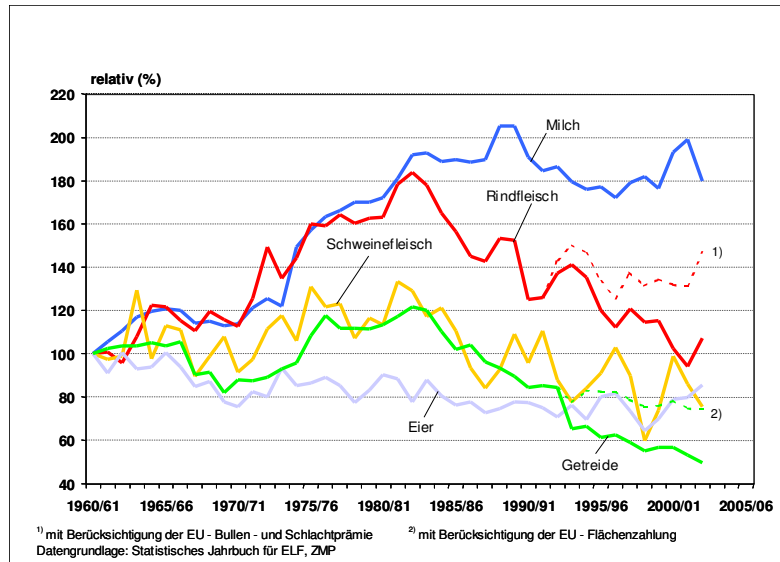
Quelle: Poppinga (2006:12)

Ein Anstieg ist einzig bei den familienfremden, nicht ständigen Arbeitskräften zu verzeichnen, der im Wesentlichen auf die steigende Anzahl von Saisonsarbeitskräften im Obst- und Gemüsebau zurückzuführen ist. Trotzdem sinkt netto die Zahl der Beschäftigten von 1,576 Mio. auf 1,272 Mio. (Poppinga 2006:12).

²⁰ Die Auszahlungen der Mitgliedsstaaten im Zeitraum 16.10.2005 bis 15.10.2005 gehen zu Lasten des EU-Haushaltsjahres 2005.

²¹ Neue Mitgliedsstaaten im Zuge der Osterweiterung der Europäischen Union: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, Slowakei, Tschechien, Ungarn sowie Malta und Zypern.

Grafik 6: Trends bei den Erzeugerpreisen für ausgewählte Agrarprodukte in Deutschland



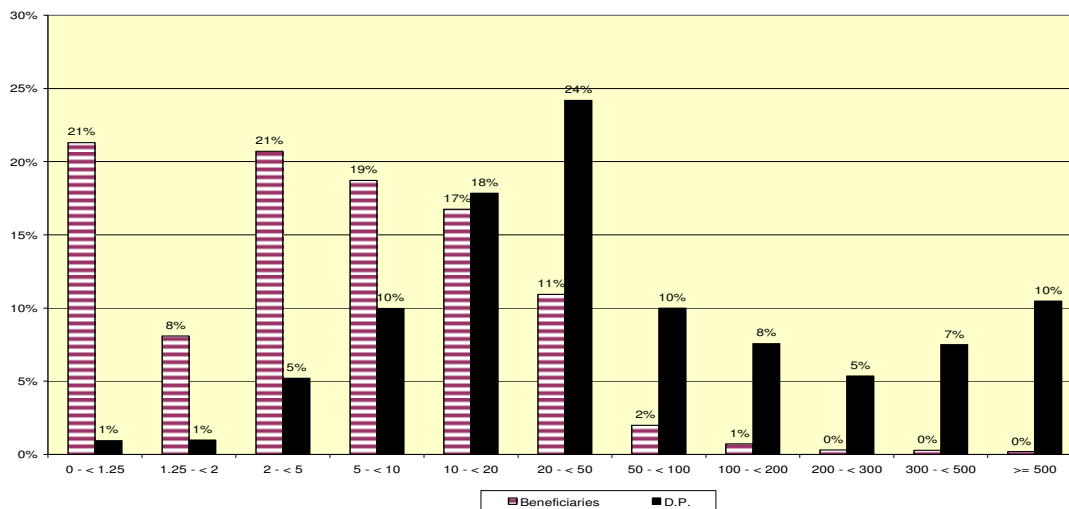
Quelle: Heißenhuber, H. Hoffmann, G. Bauhuber (2004):

Die Europäische Agrarpolitik trägt mit zum Höfesterben und zur Arbeitsplatzvernichtung bei. Mit der Einführung der Tier- und Flächenprämien und der Senkung der Garantiepreise ist seit 1992 eine starke Preissenkung zu beobachten. Grafik 5 zeigt deutlich den Preisverfall bei wichtigen Agrarprodukten – Getreide, Rindfleisch, Milch - in Deutschland an. Viele Betriebe könnten derzeit ohne eine Förderung nicht überleben (Vgl. Wiggerthale 2005:7).

Zudem werden mit der gegenwärtigen ungerechten Verteilung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft, die den größten Anteil an den Agrarsubventionen ausmachen, überproportional rationalisierte Betriebe unterstützt.

Gemäß den letzten öffentlich verfügbaren Zahlen – siehe Grafik 7 - erhalten in Deutschland 0,5 % der Betriebe jeweils mehr als 300.000 € im Jahr (18 % aller Direktzahlungen), während 70 % der Betriebe jeweils bis zu 10.000 € (17 % der Direktzahlungen) erhalten (EU 2006d:5). Einige rationalisierte flächenstarke Betriebe kommen somit auf Prämienzahlungen von umgerechnet bis zu 120.000 Euro je Arbeitskraft, während der Durchschnitt der Betriebe weniger als ein Zehntel davon je Arbeitskraft erhält. Daran wird sich auch nach der Umsetzung der Reform 2003 wenig ändern.²²

Grafik 7: Verteilung der EU-Direktzahlungen in Deutschland (% der Empfänger, in Tausend € in 2004)



Quelle: EU (2006c:10)

²² Vgl. „Wer profitiert - für Transparenz bei EU-Agrarsubventionen“ unter www.wer-profitiert.de.

6.2. Frankreich: Kerndaten

Auch in Frankreich ist die Landwirtschaft mit 53% der Bodenfläche größter Flächennutzer (Vindel 2004:2). Die Fläche wird insgesamt von 589.771 Betrieben (2003)²³ bewirtschaftet, davon 367.045 „professionell“ (Exploitations agricoles professionnelles²⁴). Im Jahr 2000 waren es insgesamt noch 663.812 bzw. 394.045, das ist ein Rückgang von 74.041. bzw. 26.872 Betrieben allein in 3 Jahren. Im Zeitraum 1988-2003 sind es gar 427.000 Betriebe, die die Landbewirtschaftung aufgegeben haben. Heute wird von ca. 537.000 Betrieben ausgegangen (Agir Ici, Coordination Paysanne 2005:4).

Tabelle 12: Anzahl der Betriebe

Tabelle 15: Landwirtschaftliche Betriebe nach Größenklassen

	Betriebe Gesamt	Professionell		Gesamt		Professionell		
				2000	2003	2000	2003	
				< 20 ha	324.077	266.828	83.496	73.209
				20-50 ha	139.195	120.890	116.441	98.809
1988	1.017.000	570.000		50-100ha	122.213	118.287	116.834	112.618
2000	663.812	394.046		100-200ha	64.215	68.129	63.292	66.974
2003	589.770	367.173		> 200 ha	14.112	15.636	13.983	15.563

Quelle: Agreste (2004a:1)

Quelle: Agreste²⁵

Das Höfesterben ging in Frankreich ebenso mit einer Veränderung der Agrarstruktur einher. Im Jahr 2000 hatten 12% der gesamten landwirtschaftlichen Betriebe mehr als 100 ha und bewirtschafteten 45% der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Im Jahr 2003 stieg der Anteil der Betriebe mit mehr als 100 ha auf 22% und ihr Anteil der bewirtschafteten, landwirtschaftlichen Nutzfläche respektive auf 49%. Zudem verringerte sich die Zahl der Arbeitskräfte in der Landwirtschaft von 1.310.873 auf 1.118.865 (Vgl. Tabelle 13).

Von den 537.000 Betrieben erhalten 460.000 Direktzahlungen (85%), während 77.000 (15%) keine erhalten. Letztere sind v.a. im Obst-, Gemüse- und Weinanbau tätig.

Bei den unterstützten Betrieben gibt es sehr große Unterschiede. 48% der Betriebe teilen sich 89% der Subventionen und 52% der Betriebe nur 11%. Die kleinsten 36% der Betriebe mit einer Unterstützung von weniger als 5000 € vereinigen nur 4% der gesamten Direktzahlungen auf sich (EU 2006d:5).

Tabelle: 13: Zahl der Arbeitskräfte

	2000	2003
Familienarbeitskräfte	1.158.464	1.038.082
familienfremde, ständige AK	152.409	150.783
Gesamt	1.310.873	1.118.865

Quelle: Agreste²⁶

Das gleiche Bild ergibt sich bei einem Blick auf die Betriebsgröße. 40% der Direktzahlungen konzentrieren sich auf die Betriebe mit mehr als 100ha, obwohl sie nur 10% der Betriebe ausmachen. Im Gegenzug sind ungefähr die Hälfte aller Betriebe sehr klein, erhalten aber nur 10% der Direktzahlungen.

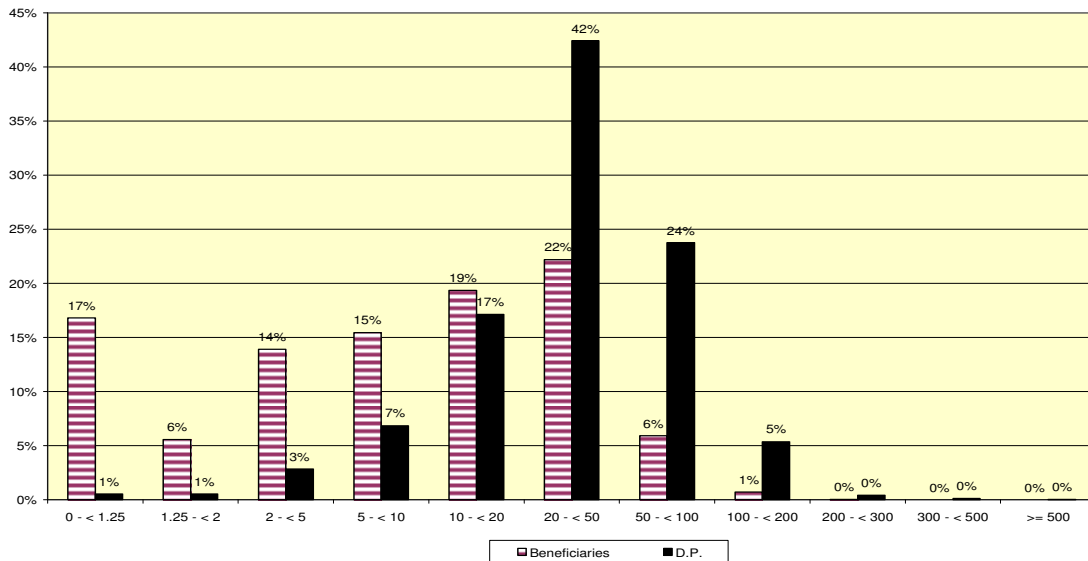
²³ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/structure2004T4.pdf>.

²⁴ Ein „professioneller“ Betrieb ist definiert durch a) eine wirtschaftliche Dimension (> 8EGE z.B. 12 ha Weizen) und durch b) den Arbeitseinsatz (mindestens Äquivalent von 75% der Arbeit geleistet von einer Vollzeitkraft in einem Jahr).

²⁵ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/structure2004T1.pdf>.

²⁶ <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/structure2004T14.pdf>.

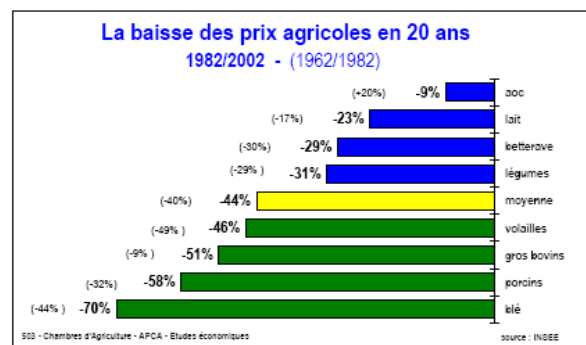
Grafik 8: Verteilung der EU-Direktzahlungen in Frankreich (% der Empfänger, in Tausend € in 2004)



Quelle: EU (2006c:11)

Mit der starken Unterstützung des Anbaus von Getreide, Tabak, Stärkekartoffeln etc. wird dabei insbesondere eine agrar-industrielle Landwirtschaft unterstützt (Agir Ici, Coordination Paysanne 2005:5-6). Dieser Trend in Richtung einer agrar-industriellen Landwirtschaft wird ebenso durch den starken Preisverfall vorangetrieben. In den letzten 20 Jahren sind die Preise für Agrarprodukte im Durchschnitt um 44% gefallen. Bei Geflügel, Rindern, Schweinen und Getreide ist sogar ein überdurchschnittlicher Preisverfall zu verzeichnen.

Grafik 9: Preissenkung der letzten 20 Jahre



Quelle: Confédération Paysanne (2004:5)

7 Reform der Agrarpolitik – „grüne“ Chancen genutzt?

Mit den Luxemburger Beschlüssen wird den Mitgliedsstaaten innerhalb festgelegter Grenzen beträchtliche Flexibilität in der Umsetzung zugestanden. Dies betrifft das Modell, den Beginn und den Umfang der Entkopplung sowie die Festlegung der Mindestbewirtschaftungsaufgaben. Ebenso wird mit der ELER-Verordnung zwar festgeschrieben, wieviel Fördermittel jeweils in den vier Schwerpunktbereichen als Minimum eingesetzt werden müssen, aber die Schwerpunktsetzung bei den ländlichen Entwicklungsprogrammen obliegt nach wie vor den Mitgliedsstaaten bzw. ihren politischen Untergliederungen. Zudem bleibt es den Mitgliedsstaaten überlassen, ob sie von der Möglichkeit der 20%igen fakultativen Modulation²⁷ Gebrauch machen oder nicht. Mit den Länderbeispielen Deutschland, Frankreich und Polen soll deshalb nun der Frage nachgegangen werden, inwieweit die nationalen Spielräume im Sinne von „grünen“ Chancen wirklich genutzt werden.

²⁷ Die fakultative Modulation ist im Rahmen der Finanzbeschlüsse 2005 vom Europäischen Rat als Option für die Mitgliedsstaaten festgelegt worden.

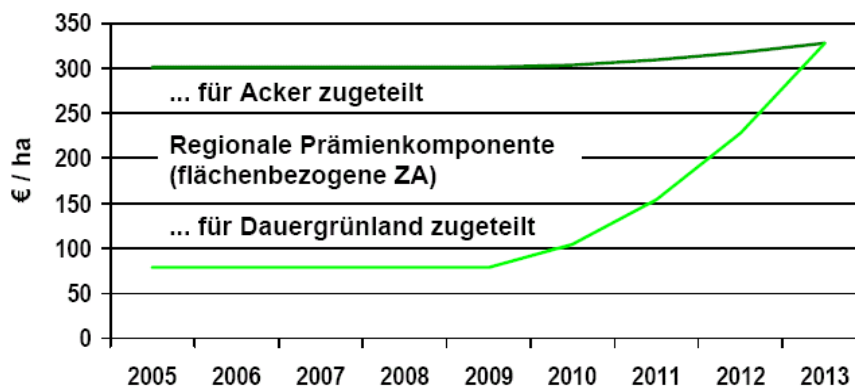
7.1. Erste Säule – „grüne Chancen“ genutzt?

7.2.1. Umsetzung in Deutschland

Gekoppelte und entkoppelte Direktzahlungen

Die Entkopplung wird in Deutschland mittels einer Kombination des historischen Modells und des Regionalmodells umgesetzt d.h. ein Teil der Direktzahlungen an die Landwirte (betriebsindividuelle Beträge) wird bestimmt durch die Höhe der in der Vergangenheit erhaltenen Direktzahlungen und ein Teil (flächenbezogene Beträge) durch die je Hektar einheitlich gewährten Beträge. 2013 gilt dann nur noch das Regionalmodell d.h. die anfangs unterschiedlichen Flächenbeträge für Acker- und Grünland werden bis dahin angeglichen. Mit der progressiven Umsetzung des Regionalmodell ist im gewissen Umfang eine Umverteilung der Direktzahlungen verbunden. Das Ausmaß der Umverteilung hängt letzten Endes u.a. davon ab, wie stark sich die Konzentration der Betriebsflächen in den folgenden Jahren fortsetzt.

Grafik 10: Entwicklung der flächenbezogenen Zahlungsansprüche in Deutschland



Quelle: Osterburg, Reiter (2005:11)

Deutschland gehört zu den Ländern, die sich für eine weitgehende Entkopplung entschieden haben. Die produktspezifische Förderung wird nur noch bei folgenden Produkten aufrechterhalten (BMELV 2006b:45-51):

- Prämie für Eiweißpflanzen : Auf max. 1,6 Mio. ha können Erbsen, Acker- und Puffbohnen, Süßlupinen, Erbsen und Bohnen als Gemenge werden (55,57€/ha).
- Beihilfe für Energiepflanzen: Für den Anbau kommen nur „nicht stillgelegte Ackerflächen“²⁸ und auch Dauergrünlandflächen in Frage. Auf den max. erlaubten 1,5 Mio. ha Energiepflanzenflächen können mit Ausnahme von Zucker alle Rohstoffe angebaut werden, wenn daraus Energieerzeugnisse hergestellt werden (45€/ha).²⁹
- Flächenzahlung für Schalenfrüchte: Für die Erzeugung von Haselnüssen, Walnüssen, Mandeln, Pistazien und Johannisbrot wird eine Flächenzahlung von 120,75€/ha gewährt für max.1.500 ha.
- Beihilfe für Stärkekartoffeln: Die gekoppelte Beihilfe von 66,32 €/t wird für die Kartoffelmenge, die für die Herstellung von einer Tonne Stärke erforderlich ist, gewährt. 60% bleiben so gekoppelt. Dem Landwirt wird vom Stärkeunternehmen ein Mindestpreis von 178,31 €/t gezahlt.
- Tabakbeihilfe: Bis 2010 werden 40% entkoppelt, danach erhöht sich der Entkopplungssatz auf 50%. Den Tabakerzeugern stehen für den Zeitraum 2006-2009 21,287 Mio. € zur Verfügung.

²⁸ Die Beihilfe für Energiepflanzen wurde mit der Reform 2003 eingeführt. Landwirte haben die Wahl zwischen zwei Regelungen zur Förderung des Anbaus von Energiepflanzen, die neue Beihilfe für Energiepflanzen oder die Förderung über die Regelung zur Flächenstilllegung.

²⁹ Vgl. „Die Energiepflanzen“: http://ec.europa.eu/comm/agriculture/capreform/infosheets/energy_de.pdf. Bis zum 31. Dezember 2006 muss die Kommission dem Rat einen Bericht über die Umsetzung der Beihilferegelung für Energiepflanzen vor dem Hintergrund der Einführung der Gemeinschaftsinitiative für Biobrennstoffe vorlegen. Die Mitgliedsstaaten sollen jährlich einen Bericht über die Anwendung des Systems vorlegen.

- Hopfenprämie: Ab 2005 werden 25 % des bisherigen Gesamtprämienvolumens anerkannten Hopfenerzeugergemeinschaften auf Antrag zugewiesen. Die Aufteilung der Mittel erfolgt nach dem Anteil der Flächen, die von den Mitgliedern der Erzeugergemeinschaft bewirtschaftet werden.³⁰

Der Erhalt der ent- und gekoppelten Direktzahlungen ist an die Einhaltung der Cross Compliance Anforderungen auf allen Flächen gebunden (gesamtbetrieblicher Ansatz) d.h. der Landwirt muss die 19 EU-Einzelvorschriften (Tierschutz erst ab 2007) einhalten und die Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten. Bei einem fahrlässigen Verstoß können die Direktzahlungen je nach Einstufung um 1-5% gekürzt werden.

Cross compliance

Gemäß der Verordnung über die Grundsätze der Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gelten für den Landwirt folgende Auflagen (vgl. Kap. 4.2).³¹

Bodenerosion (§2)

- Pflügen ist nach Ernte der Vorfrucht bis zum 15. Februar des Folgejahres (gilt für 40% der Ackerfläche) nicht erlaubt.

Organische Struktur im Boden und Schutz der Bodenstruktur (§3)

- Fruchtfolgevorgaben: Das anbaujährliche Anbauverhältnis auf Ackerflächen muss aus mindestens 3 Fruchtfolgen (je Kultur mindestens 15%) bestehen. Dabei gelten stillgelegte Flächen und nicht bewirtschaftete Flächen als Kultur. Der Betriebsinhaber kann in einem Jahr aber auch nur 1-2 Kulturen anbauen, wenn er nachweist, dass er mindestens in 3 aufeinanderfolgenden Jahren jeweils eine andere Kultur anbaut oder über einen Flächenwechsel mit anderen Betrieben dessen Anbau ermöglicht.³²
- Humusbilanz: Hält der Betriebsinhaber die Vorgaben für die Fruchtfolge nicht ein, so hat er auf betrieblicher Ebene jährlich eine Humusbilanz für seine Ackerflächen zu erstellen oder den Bodenhumusgehalt seiner Ackerflächen mindestens alle 6 Jahren durch wissenschaftlich anerkannte Methoden zu bestimmen.
- Das Abbrennen von Stoppelfeldern ist verboten.

Instandhaltung (§4)

- Eine Ackerfläche, die (un-)befristet aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen ist, ist der Selbstbegrünung zu überlassen oder durch eine gezielte Ansaat zu begrünen.
- Auf einer Dauergrünlandfläche, die aus der landwirtschaftlichen Erzeugung genommen ist, ist der Aufwuchs jeweils mindestens einmal jährlich zu verkleinern und ganzflächig zu verteilen oder mindestens alle 2 Jahre zu mähen und das Mähgut abzufahren.

Landschaftselemente (§5)

- Beseitigungsverbot von Landschaftselementen ohne Pflegeverpflichtung (§5):
 - Hecken und Knicks mit 20m Mindestlänge
 - Baumreihen mit mindestens 5 Bäumen und 50m Gesamtlänge
 - Feldgehölze von einer Größe von mindestens 100 bis maximal 2000 Quadratmetern
 - Feuchtgebiete: Biotop geschützt nach dem Bundesnaturschutzgesetz und über die Biotopkartierung erfasst mit einer Größe von höchstens 2000 Quadratmetern
 - Einzelbäume, die als Naturdenkmal eingestuft werden.

³⁰ <http://www.ble.de/index.cfm/19679E4D1732473198671EAB6245F5C4>.

³¹ Bundesgesetzblatt Jahrgang 2004, Teil I Nr. 58 (<http://217.160.60.235/BGBL/bgb11f/bgb1104s2778.pdf>) ausgegeben zu Bonn am 12. November 2004.

³² Im Mai 2006 hat der Bundesrat eine Erleichterung für die Fruchtfolgevorgabe beschlossen, im Falle von vier angebauten Kulturarten in geringerem Umfang angebaute Kulturen mit einem Anteil von unter 15% auch mehreren anderen Kulturarten zurechnen zu können (Agrar-Europe 22/06).

- Zudem müssen die Landesbehörden gewährleisten, dass Grünland in einem Bundesland nicht im größeren Umfang umgebrochen wird. Grünland kann entstehen, wenn 5 Jahre ununterbrochen Gras oder ähnliches Grünfutter angebaut wird, ohne dass ein Umbruch erfolgt.

Jedoch kann die nach Landesrecht zuständige Behörde in allen Fällen Abweichungen von diesen gesetzlichen Auflagen genehmigen. Verletzungen der aufgestellten Auflagen werden mit Prämienkürzungen von 3 bis max. 5% sanktioniert. Dabei werden mehrere Verstöße innerhalb eines Jahres in einem Bereich³³ als ein Verstoß gewertet. Im Wiederholungsfall d.h. wenn ein Verstoß gegen eine relevante Anforderung innerhalb von 3 Jahren wiederholt auftritt, wird der anzuwendende Kürzungssatz um den Faktor 3 erhöht. Erfolgt der Verstoß fahrlässig, gilt eine max. Obergrenze von 15%. Erfolgt der Verstoß vorsätzlich steigt sie auf 20% an, kann jedoch je nach Beurteilung der Bedeutung des Verstoßes auf 15% reduziert oder max. 100% erhöht werden (BMELV 2006b:69-71).

7.2.2. Umsetzung in Frankreich

Gekoppelte und entkoppelte Direktzahlungen

Frankreich hat das historische Modell gewählt und im Gegensatz zu Deutschland weitestgehend die erlaubten Spielräume für die Beibehaltung der Kopplung der Direktzahlungen ausgeschöpft. Mit dem historischen Modell richtet sich die Höhe der Direktzahlungen an den Landwirt nach den Tier- und Flächenprämien, die er im Zeitraum 2000-2002 im Durchschnitt erhalten hat. Damit findet keine Umverteilung der Direktzahlungen statt.

In Frankreich bleiben folgende Direktzahlungen gekoppelt (MAAPAR 2004a:7):

- Bei den Beihilfen für Eiweißpflanzen, Schalenfrüchte, Energiepflanzen, Stärkekartoffeln, Tabak und Hopfen bleibt die Kopplung wie im Kapitel 7.1.1 beschrieben erhalten.
- Bei Getreide und Hartweizen bleiben 25% der Direktzahlungen gekoppelt.
- Die Reisbeihilfe wird angehoben als Ausgleich für die Senkung des Interventionspreises.
- Die Schlachtpremie für Rinder bleibt zu 40% gekoppelt.
- Die Schafs- und Ziegenprämie bleiben zu 50% gekoppelt.
- Die Mutterkuhprämie und die Schlachtpremie für Kälber bleiben zu 100% gekoppelt.
- Die Olivenölprämie bleibt zu 40% gekoppelt.
- Die Baumwollprämie bleibt zu 35% gekoppelt.
- Es gibt eine Beihilfe für Produzenten von Saatgut.

Auch wenn bei vielen Produkten eine teilweise Entkopplung erfolgt, bleibt sicherlich in den meisten Fällen die Kopplung der Produktion de facto komplett erhalten, da der Verzicht auf einen Teil der möglichen Prämie keine attraktive Option darstellt (siehe Kapitel 4.1).

Cross Compliance

Gemäß dem Dekret Nr. 2004-1429 vom 23. Dezember 2004 müssen die Landwirte folgende Mindestbewirtschaftungsauflagen einhalten³⁴:

Bodenerosion

- Beihilfefähige, nicht bewirtschaftete Flächen müssen aus Umweltgründen bedeckt sein. Die Pflege der Bodendeckung müssen durch eine umweltfreundliche Bewirtschaftung von Flora und Fauna erfolgen (Beachtung von autorisierten Perioden für die Mahd und fürs Häckeln d.h. 1x jährlich) unter Vermeidung von wildwachsenden Pflanzen, Buschwerk und Problemunkräutern, die unerwünscht sind.

Organische Substanz im Boden und Bodenstruktur

³³ Die Cross Compliance Regelungen sind in vier verschiedene Bereiche zusammengefasst: 1. Bereich Umwelt, 2. Bereich Lebens- und Futtermittelsicherheit, Tierkennzeichnung, Tiergesundheit, 3. Bereich Tierschutz und 4. Bereich Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand.

³⁴ <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=%20AGRP0402576D>.

- Das Abbrennen von Stoppelfeldern ist bei allen Kulturen außer Reis verboten (Artikel R.615-11).
- Fruchtfolge: Das anbaujährliche Anbauverhältnis auf Ackerflächen muss aus mindestens drei Kulturen (je Kultur mind. 5% der Fläche) oder aus zwei verschiedenen Kulturfamilien (je Kultur mind. 5% der Fläche) bestehen.³⁵ Wenn der Landwirt sich für die Fortsetzung der Monokultur (> 95% der Fläche mit einer Kultur oder Kulturfamilie) entscheidet, muss er eine Winterbodenbedeckung sicherstellen oder sich um die Rückstände der Kultur kümmern³⁶ (Artikel R.615-12).

Instandhaltung

- Grünrandstreifen: 3% der Getreide-, Ölsaaten-, Eiweißpflanzen- und Brachflächen sollen mit Grünrandstreifen oder mit einer anderen umweltfreundlichen Bodenbedeckung versehen werden. Der Einsatz von Dünger und Pestiziden ist hier verboten. Dort wo Wasserläufe das Land kreuzen, soll der Grünrandstreifen vorzugsweise entlang des Wassers verlaufen (Artikel R.615-10).
- Allgemeine Regeln für die Pflege von Flächen: Der Landwirt muss gewährleisten, dass sein Land frei von wildwachsenden Pflanzen und Problemunkräutern, die gemäß der Verordnung des Präfekten als unerwünscht definiert werden (Art. R.615-14).
- Regeln für die Pflege von Ackerkulturflächen: Die beihilfsfähigen Ackerkulturflächen müssen komplett eingesät werden und bis zum Beginn der Blütezeit im Rahmen des normalen Wachstums (lokalen Bedingungen) gepflegt werden (Art. R.615-14).
- Regeln für die Pflege von stillgelegten Flächen und Grünland: Die stillgelegten und brachliegenden Flächen müssen gepflegt werden gemäß der Verordnung des Präfekten zur Brachflächenpflege, bei Dauergrünland, Sommerweiden und vorübergehend bewirtschaftetes Grünland gemäß den Regeln des „Département“ (Art. R.615-14).
- Regeln für nicht bewirtschaftete Flächen: Erhalt von Dauergrünland: Die Landwirte müssen Dauergrünland (mehr als 5 Jahre bestehend) auf einer Fläche äquivalent zur Dauergrünlandfläche in 2003 und 2005 erhalten.

Zusätzliche Maßnahme

- Bewässerung: Diejenigen, die eine gekoppelte Beihilfe für die Bewässerung erhalten, müssen eine bestätigende Erklärung oder eine offizielle Autorisierung für die Entnahme von Wasser vorlegen und über ein Instrument zur Bewertung der entnommenen Mengen verfügen (Artikel R.615-13).

Jede nicht eingehaltene Maßnahme wird mit „Strafpunkten“ versehen. Erreicht der Landwirt für alle aufgelisteten Auflagen zur Mindestbewirtschaftung 1-164 Strafpunkte, wird 1% der Prämie einbehalten, bei 165 und mehr Strafpunkten hingegen 3%. Das Höchstmaß von 50 möglichen Strafpunkten gilt bei Nicht-Einrichtung von Grünlandstreifen entlang von Wasser und dem in diesem Bereich erfolgenden Einsatz verbotener Praktiken, Abbrennen von Stoppelfeldern, Nicht-Einhaltung der Fruchtfolgeauflagen, bei fehlendem Besitz einer Autorisierung für die Entnahme von Wasser, die Pflege von nicht-bewirtschafteten Flächen und nicht autorisierter Umbruch von Dauergrünland.

7.2.3. Umweltpolitische Einschätzung

Gekoppelte und entkoppelte Direktzahlungen

Mit der Entkopplung wird allgemein die Entscheidungsfreiheit der Bauern darüber erhöht, was sie, wieviel und in welcher Form erzeugen. Im Vergleich zu Frankreich hat Deutschland sich für eine sehr weitgehende Entkopplung entschieden und ist in diesem Sinne eindeutig positiver zu bewerten. Im Gegensatz zum historischen Modell (Frankreich) wird beim Regionalmodell und Kombimodell (Deutschland) bis 2013 progressiv eine Gleichbehandlung von Ackerflächen und Grünland erreicht d.h. das Grünland wird in der Förderung entsprechend seiner Bedeutung für Umwelt und Naturschutz aufgewertet. Darüber hinaus erweist sich die Regionalisierung der Prämienzahlungen auch als positiv für fast alle Ökobetriebe. Lediglich Betriebe mit relativ hohem Viehbesatz – insgesamt die Ausnahme - sowie Betriebe mit einem hohen Maisanteil in der Fruchtfolge erleiden kleinere zusätzliche Einbußen (Aurbacher, Häring 2004:41).

³⁵ Les fiches techniques "conditionnalité 2006" (26/01/06), 1 Introduction, domaine "environnement", domaine "BCAE": http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/intro_vf-2.pdf.

³⁶ Sich um Rückstände kümmern heisst, Häkseln bis auf 10cm Höhe und Einarbeiten in die ersten 5cm des Bodens einem Monat nach der Ernte.

Wie in Kapitel 4 beschrieben, bleibt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit erhalten, nur eine teilweise Entkopplung vorzunehmen. Dies kann aus Umwelt- und Naturschutzperspektive in manchen Fällen sinnvoll sein: Zum Beispiel, wenn durch gekoppelte Zahlungen extensive Weide- und Grünlandwirtschaft wie im Falle der Mutterkuh- und Schafprämie gefördert wird. Positiv ist ebenso die Eiweißpflanzenprämie zu bewerten. Sie bietet einen Anreiz zur Diversifizierung der Anbaukulturen und ermöglicht Landwirten, nicht oder im geringeren Maße auf Soja mit all seinen negativen umwelt- und sozialpolitischen Auswirkungen in den Entwicklungsländern zurückgreifen zu müssen.

Die spezifischen Beihilfen für Energiepflanzen wurden mit der Reform 2003 eingeführt mit dem Ziel, den Kohlendioxidausschuss zu reduzieren. Dies ist umweltpolitisch positiv zu bewerten. Jedoch gilt es zu verhindern, dass mit der Energiepflanzenförderung bestehende Umweltprobleme verschärft bzw. neue geschaffen werden. Ersteres bezieht sich u.a. auf den Anbau von Silomais. In der Vergangenheit hatte die 1992 eingeführte Maisprämie – sie wurde mit der Reform 2003 abgeschafft – einen erheblichen Anreiz für den Anbau von Silomais dargestellt. In einigen Regionen Deutschlands stieg die Anbaufläche um mehr als 50%. Die Folgen: Pestizid- und Nitratrückstände im Boden und in Gewässern, eine Reduzierung der biologischen Vielfalt und erhöhte Bodenerosion (Schievelbein, Hassenstein 2001).³⁷

Nun wird der Anbau von Silomais wieder gefördert, wenn auch im deutlich geringeren Umfang (ca. 11 % der gesamten Silomaisfläche). Diesmal erfolgt die Förderung indirekt über die Energiepflanzenbeihilfe und ein Anreiz zur Produktion über die Investitionsförderung für Biogasanlagen. Tabelle 14 veranschaulicht deutlich den Anstieg der Silomaisflächen nach 2003, trotz Abschaffung der Maisprämie. Im Rahmen der Energiepflanzenbeihilfe wird der Anbau von Energiepflanzen auf knapp 620.000 ha gefördert. Dabei entfallen 110.891 ha auf Silomaisflächen, dessen Biomasse komplett bei Biogasanlagen zum Einsatz kommt.³⁸ Nur ein geringerer Anteil des geförderten Anbaus von Silomais, nämlich knapp 35.000 ha, erfolgt über die Flächenstilllegungsprämie.

Tabelle 14: Entwicklung des Silomaisanbaus und dessen Bedeutung im Rahmen der Energiepflanzen- und Stilllegungsförderung in (in Tsd. Ha)

Silomais (einschl. Lieschkolbenschrot)					
1999/2004	2001	2002	2003	2004	2005
1.172	1.132	1.119	1.173	1.248	1.263
Jahr 2006	Gesamt Energie	Biogas Energie	Ges. Stilllegung	Biogas Stilllegung	
Gesamtanbaufläche	619,524	145,799	450,553	47,137	
dar.: Silomais	110,891	110,891	34,627	34,640	

Quelle: Destatis (2003a und 2006b) und Energiepflanzenförderung gemäß den Daten des BLE

Darüber hinaus gibt es Bemühungen seitens der Befürworter von Gentechnik über den Anbau von Energiepflanzen GVOs hoffähig zu machen.³⁹ Die Ausführungen verdeutlichen, warum die Umweltbewertung von Energiepflanzen als nachwachsende Rohstoffe nicht isoliert unter dem Emmissionsaspekt erfolgen darf. Es ist fraglich, ob eine gezielte Förderung von ausgewählten Energiepflanzen über die entsprechende Beihilfe notwendig und sinnvoll ist.

³⁷ Die Umweltprobleme im Zusammenhang mit Silomais werden im Kapitel 7.3.4. mit Blick auf die intensive Milchviehhaltung diskutiert.

³⁸ Die Silomaisflächen stellen 76% der geförderten Biogas-Anbaufläche im Rahmen der Energiepflanzenbeihilfe dar.

³⁹ Vgl. „Syngenta beantragt Zulassung von Genmais zur Bioethanolproduktion“ (Agra-Europe 13/06). Syngenta Seeds hat in der EU die Zulassung für einen gentechnisch veränderten Mais beantragt, der ausschließlich für die Bioethanologewinnung eingesetzt werden soll. Der Antrag wurde in Großbritannien eingereicht und liegt der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) seit dem 9. März dieses Jahres vor. Er bezieht sich auf die Einfuhr und Verarbeitung des Maises mit der Bezeichnung SYN-E3272-5, aber nicht auf den Anbau innerhalb der Gemeinschaft.

Mit Blick auf die Fortsetzung der teilweise gekoppelten Direktzahlungen bei Tabak und Hopfen ist keine umweltpolitische Begründung zu erkennen. Umweltpolitisch problematisch sind hingegen eindeutig die fortgesetzte Förderung des Anbaus von Oliven und Stärkekartoffeln. Beim Anbau von (Stärke-)Kartoffeln kommen massiv Pestizide zum Einsatz. Wegen der hohen Anfälligkeit der Kartoffelpflanze auf Pilzkrankungen werden auch riesige Mengen Fungizide verspritzt. Um rationell ernten zu können, werden kurz vor der Ernte aggressive chemische Mittel zur Krautvernichtung eingesetzt, welche die Natur stark belasten. Bei Oliven ist die Bodenerosion eher das größte Umweltproblem. Unangemessene Unkrautbekämpfung und Bodenbearbeitungsmethoden kombiniert mit den inhärent hohem Risiko der Bodenerosion in Olivenhainen trägt zur Desertifizierung im großen Umfang in einigen der wesentlichen Produzentenregionen, zum Bodenabtrag und zur Verschmutzung von Gewässern mit Agrarchemikalien bei. Hinzu kommt die Bedrohung der Artenvielfalt und der Kulturlandschaften sowie die Ausbeutung von knappen Wasserressourcen (EU 1999:5).

Mit Blick auf die Verteilung der Direktzahlungen wird sich in beiden Ländern an der grundsätzlichen ungerechten Verteilung der Direktzahlungen zugunsten der rationalisierten Intensivlandwirtschaft wenig bis gar nichts ändern, auch wenn in Deutschland bis 2013 Umverteilungseffekte im gewissen Umfang erwartet werden.

Cross Compliance

Im Rahmen der Luxemburger Beschlüsse wird für die Mitgliedsstaaten ein Beseitigungsverbot von Landschaftselementen und der Erhalt des Dauergrünlandes positiverweise verpflichtend festgeschrieben. Dort ist die Grünlandfläche im Zeitraum 1992-2003 um 900.000 ha bzw. 7% zurückgegangen (Agreste 2005:1). In Deutschland ist bei der Teilnahme an Agrarumweltprogrammen (MEKA, NAU, MSL, KuLaP, etc.) meistens die Verringerung von Grünland oder gar der Umbruch untersagt. Ansonsten fällt bei den Mindestbewirtschaftungsauflagen zunächst auf, dass nur wenige bedeutende Umweltmaßnahmen jenseits der bestehenden Bewirtschaftungsauflagen in Deutschland, Frankreich und Polen eingeführt worden sind.

Positiv zu beurteilen ist insbesondere in Frankreich die Pflicht zur Einrichtung von Grünrandstreifen, insbesondere entlang von Gewässern zu nennen. Allerdings wäre es wichtig, dass diese mehrjährig erfolgt. Mehrjährige Ufer- und Ackerrandstreifen werden in Deutschland im Rahmen von Agrarumweltprogrammen extra vergütet.

Die Autorisierung der Entnahme von Wasser sollte in Regionen mit umfangreicher Bewässerung eine Selbstverständlichkeit sein. In Frankreich, Griechenland und Spanien ist die bewässerte Fläche im Zeitraum 1990-2000 von 5,8 auf 7,4 Mio. ha ausgeweitet worden, ein Anstieg um 29% (EEA 2006b:23). Die Kontrolle der Wasserentnahme kann nur der erste Schritt auf dem Weg zu einer deutlichen Begrenzung sein.

In beiden Ländern sind die Fruchtfolgeauflagen sehr schwach formuliert. Während in Frankreich die Betriebsfläche bis zu 95% mit einer Monokultur – eine Kultur oder Kulturfamilie - bewirtschaftet werden darf, darf in Deutschland die Fruchtfolgevorgabe über 3 Jahre verteilt werden. Das Verbot des Abbrennens von Stoppelfeldern ermöglicht die Bindung von organischer Substanz im Boden. Sie ist von ihrer umweltpolitischen Bedeutung deswegen zwar positiv zu bewerten, aber mit Blick auf die Wirksamkeit als wenig bedeutsam einzustufen.

In Deutschland ist zur Instandhaltung von Dauergrünlandflächen die jährliche Verkleinerung und ganzflächige Verteilung des Aufwuchses oder mindestens zweijährige Mahd vorgesehen. Das Mähgut führt, wenn nicht abgefahren, zu einer Überdüngung der Böden mit Stickstoff. Die Akkumulation von Nährstoffen insbesondere in nährstoffarmen Böden im Mittelgebirge bringt jedoch eine artenärmere Vegetation mit sich. Im Vergleich zur aus Umwelt- und Naturschutzperspektive wesentlich positiver beurteilten extensiven Weidewirtschaft, können zudem die abgemähten Kräuter nicht mehr ihre Samen für ein neuerliches Wachstum abwerfen.

Auf stillgelegten Flächen galt in Deutschland bislang ein Mäh- und Mulchverbot bis zum 15. Juli eines jeden Jahres. Dieses wurde nun bereits für 2006 um 2 Wochen vorverlegt. Damit können stillgelegte Flächen nunmehr mitten in der Brut- und Aufzuchtzeit vieler Vogelarten gemulcht werden (Agra-

Europe 22/06a). Die EU-Kommission hat jedoch angekündigt, im Rahmen der im Jahr 2007 anstehenden Überarbeitung der Cross Compliance Bestimmungen eine Verschärfung der Naturschutzanforderungen zu prüfen, um den Verlust der biologischen Vielfalt wie geplant bis 2010 zu stoppen (Agrar-Europe 22/06b). Somit ergibt sich hier ein politisches Fenster, um diese Regelung wieder rückgängig zu machen, bestehende Regelungen zu verschärfen und die Einführung weiterer notwendiger Regelungen zu überprüfen.

Fazit

Mit Blick auf die Entkopplung hat Deutschland im Gegensatz zu Frankreich, die Spielräume für eine Entkopplung positiverweise maximal ausgeschöpft und über die progressive Einführung des Regionalmodells eine zunehmende Gleichbehandlung und damit Aufwertung von Grünland im Verhältnis zu Ackerland ermöglicht. Während die Beibehaltung von gekoppelten Direktzahlungen bei Eiweißpflanzen und zur Förderung der extensiven Weidewirtschaft als umweltpolitisch sinnvoll erachtet werden können, ist sie kritisch bei Stärkekartoffeln und Oliven zu beurteilen und bei Energiepflanzen zu überprüfen. An der ungerechten Verteilung der Direktzahlungen zugunsten der rationalisierten Intensivlandwirtschaft wird sich auch nach den Luxemburger Beschlüssen kaum etwas ändern, in Frankreich noch bedeutend weniger als in Deutschland.

Cross Compliance wird in politischen Debatten wie kein anderes Element der Agrarreform 2003 als „grünere“ Agrarpolitik postuliert. Im Gegensatz dazu, fällt die Bilanz bei der Umsetzung der Cross Compliance Anforderungen sehr ernüchternd aus. Die Umweltbestimmungen zu Cross Compliance wurden bei den Auflagen zur Mindestbewirtschaftung bewusst niedrig gehalten, so dass es in Frankreich und Deutschland weitestgehend ein unwirksames Instrument zur umweltpolitischen Regulierung darstellt. Positiv hervorzuheben ist angesichts ihrer besonderen Umweltwirksamkeit einzig die Pflicht zur Einrichtung von Grünrandstreifen in Frankreich, auch wenn sie bedauerlicherweise nicht mehrjährig erfolgen muss.

7.3. Zweite Säule - „grüne Chancen“ genutzt?

Nicht ohne Grund wird der 2. Säule seitens der bäuerlichen, Umwelt-, Natur- und Tierschutzverbände eine hohe Priorität eingeräumt. Bietet sie doch die Möglichkeit, spezifische gesellschaftlich erwünschte Leistungen zu fördern und zu vergüten. Gleichzeitig ist sie angesichts der Ernüchterung mit Blick auf eine grundlegend veränderte Ausrichtung der ersten Säule im Rahmen der Luxemburger Beschlüsse, stärker in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt. Denn sie stellt eine wichtige Stellschraube dar, um andere Formen der Landbewirtschaftung jenseits der rationalisierten Intensivlandwirtschaft und aktive, lebendige ländliche Räume zu erhalten bzw. zu fördern.

7.3.1. Umsetzung in Deutschland

Die Schwerpunktsetzung für die ländliche Entwicklung erfolgt in Deutschland in den Bundesländern. Jedoch nimmt die Bundesebene über die „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) auch Einfluß auf die Ausgestaltung der ländlichen Entwicklung in den Bundesländern. Im Planungsausschuss (PLANAK) erstellen Bund und Länder gemeinsam Rahmenpläne, in denen die Fördermaßnahmen, die Förderprioritäten und die Verteilung der Finanzmittel festgelegt werden.

Tabelle 15: Entwicklung der Mittelansätze (Bundes- und Landesmittel) 1991-2005 für GAK in Mio. Euro

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1831,24	2.198,20	2.224,13	2.148,90	2.061,25	2.027,15	1.602,39	1.437,99
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1.435,63	1.425,96	1.334,75	1.430,08	1.256,08	1.167,77*	1.090,74**	615,00***

* Davon sind 678 Mio.€ Bundesmittel (Ist) **Davon sind 685 Mio.€ Bundesmittel (Soll) ***Bundesmittel

Quelle: Bundestag (2005:5) und BMELV (2006a:61)

Bundes- und Landesmittel der GAK

Der Bundeshaushalt 2006, der am 22. Juni 2006 verabschiedet wurde, sieht für die GAK insgesamt 615 Mio. € vor (BMF 2006:10) d.h. die Bundesmittel würden um 70 Mio. Euro gegenüber 2005 bzw. 63 Mio. € gegenüber 2004 gekürzt. Damit wird der „finanzielle Kahlschlag“ seitens der EU – Kürzung der Mittel für ländliche Entwicklung ab 2007 um 400 Mio. € (Agra-Europe 14/06) - auch auf Bundesebene fortgesetzt. Nun ist zu befürchten, dass auch die Bundesländer ihre Kofinanzierungsmittel für ländliche Entwicklungsprogramme in entsprechender Größenordnung absenken werden.

Tabelle 16: Bundes- und Landesmittel der GAK, Ist-Ausgaben 2004 in Mio. Euro

	SH	HH	NI	HB	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BB	MW	SN	ST	TH	BE	Gesamt
LäStruk	12,04	0,10	41,23	0,51	35,54	22,41	28,94	34,80	70,87	1,67	38,48	24,18	42,02	24,10	21,06	0,00	398,0
P&V	15,07	1,02	27,43	0,37	15,50	8,56	13,21	36,78	68,93	2,23	22,49	19,40	18,81	12,53	9,87	0,04	272,3
*AFP	12,47	0,95	25,50	0,10	11,53	7,77	9,86	30,63	58,03	2,04	17,35	14,77	9,36	8,85	7,72	0,04	217,0
*MSV	2,60	0,07	1,92	0,27	3,97	0,79	3,35	6,14	10,89	0,19	5,13	4,63	9,44	3,68	2,14	0,00	55,27
NLW	6,02	0,24	7,97	0,27	24,16	17,76	12,52	37,18	83,25	4,18	33,88	16,75	9,05	5,69	14,87	0,05	273,9
*AZ	0,79	0,00	0,00	0,13	10,83	11,61	8,41	29,65	71,51	1,18	24,39	10,43	9,05	2,18	13,82	0,04	194,1
*MSL	5,22	0,24	7,97	0,14	13,32	6,14	4,11	7,53	11,74	2,99	9,48	6,32	0,00	3,50	1,055	0,01	79,8
ForstW	3,20	0,00	8,55	0,002	3,30	1,17	2,92	8,02	4,29	0,10	8,04	4,85	0,34	3,45	2,44	0,00	50,71
Sonst.	0,11	0,01	2,40	0,00	0,53	1,18	1,2	3,76	0,00	0,05	2,18	2,05	2,18	1,85	1,65	0,00	19,19
KüstS	24,53	10,12	45,73	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	13,19	0,00	0,00	0,00	0,00	93,60
Gesamt	60,98	11,51	133,3	1,199	79,03	51,09	58,80	120,5	227,3	8,247	105,0	80,45	72,40	47,64	49,91	0,10	1107,73

Abkürzungen: LäStruk = Verbesserung der ländlichen Strukturen, P&V = Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen, AFP = einzelbetriebliche Investitionsförderung, MSV = Marktstrukturverbesserung, NLW = Nachhaltige Landbewirtschaftung, AZ = Ausgleichszulage, MSL = Markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung, ForstW = Forstwirtschaftliche Maßnahmen, KüstS = Küstenschutz

Quelle: Bundestag (2005:6)

Einer fakultativen Modulation von bis zu 20%, die im Rahmen der Finanzbeschlüsse 2005 erlaubt ist und die Kürzung der Mittel für die ländliche Entwicklung zumindest ausgleichen könnte, stehen Bund und Länder bislang leider ablehnend gegenüber.

Förderschwerpunkte der GAK

Schwerpunkt der GAK-Förderung stellt mit 36% der GAK-Mittel die ländliche Strukturförderung (Flurbereinigung, Wegebau, Dorferneuerung, Wasserwirtschaft, Kulturbau, Regionalmanagement etc.) dar, gefolgt von der Förderung für die nachhaltige Landbewirtschaftung mit 24,7% und die Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen mit 24,6%. Spezifische Agrarumweltmaßnahmen (MSL) machen hingegen 7,2% des GAK-Budgets aus.⁴⁰

Allein 53% der GAK-Mittel entfallen auf die Bundesländer Bayern (20,5%), Niedersachsen (12%), Baden-Württemberg (10,9 %) und Brandenburg (9,5%). Der größte Anteil der Fördermittel für spezifische Agrarumweltmaßnahmen geht an Nordrhein-Westfalen (16,7%), Bayern (14,7%), Brandenburg (11,7%), Niedersachsen (10%) und Baden-Württemberg (9,4%). Der Schwerpunkt der Investitionsförderung (P&V) liegt in Bayern mit 25,3%, Baden-Württemberg mit 13,5%, Niedersachsen mit 10%, Brandenburg mit 8% und Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen mit jeweils 7%.

In Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Sachsen-Anhalt werden absolut gesehen mehr Fördermittel für die Investitionsförderung bereitgestellt, als für die nachhaltige Landbewirtschaftung. Aber selbst in den Bundesländern, die erhebliche Mittel für Agrarumweltmaßnahmen einsetzen, werden staatlicherseits Investitionen im größeren Umfang gefördert. So fördert Bayern die Agrarumwelt mit 83 Mio. € im Jahr 2004 und die Investitionen mit 69 Mio. €, sowie Baden-Württemberg beide Bereiche mit jeweils 37 Mio. €.

Mit Blick auf die neue Finanzperiode wird sich an der Struktur der Agrarumweltmaßnahmen nichts ändern. Unklar ist einzig noch die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen zur Erhaltung der genetischen Qualität, die erst für den GAK-Rahmenplan 2008 angegangen werden soll (Agra-Europe 21/06).⁴¹

Ökologischer Landbau

Die Erzeugung von landwirtschaftlichen Produkten aus dem ökologischen Landbau wurde im Jahr 2004 mit etwa 120 Millionen € unterstützt. In der GAK betragen die Fördersätze bei Ackerflächen und Grünland bei der Einführung jeweils 210 Euro je Hektar und bei der Beibehaltung jeweils 160 Euro je Hektar. Betriebe, die am Kontrollverfahren nach der EG-Öko-Verordnung teilnehmen, erhalten 35 Euro je Hektar zusätzlich, jedoch höchstens 530 Euro je Betrieb. Die Länder können diese Beträge um bis zu 20 % anheben oder um bis zu 30 % absenken.

Im Rahmenplan 2006 der GAK ist die Förderung ökologischer Anbauverfahren in den Grundsätzen für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung wie folgt gestaltet:

Tabelle 17: Förderung ökologischer Anbauverfahren gemäß GAK 2006 und 2007-2013

Kulturart	Beihilfen für ökologische Anbauverfahren 2006 (2007-2013)	
	Einführung	Beibehaltung
Gemüseanbau	480€ (440€, max. 693€ ⁴²)	300€ (271€)
Ackerflächen	210€ (187 €, max. 262 €)	160€ (137 €)
Grünland	210€ (187€, max. 262 €)	160€ (137€)
Dauerkulturen	950€ (840€, max. 1.107€)	770€ (662€)

Quelle: BMELV⁴³

⁴⁰ 2002 bestanden 310.207 AU-Verträge in Deutschland (ART 2004:118).

⁴¹ Während die Aufnahme die Erhaltung der agrargenetischen Ressourcen eindeutig über die Regeln der GAK abgedeckt ist, ist fraglich, ob ein neuer Fördertatbestand eingeführt werden muss oder die vorhandenen Fördertatbestände ausreichen. Vgl. Kasperczyk et al. (2004:104).

⁴² In den ersten beiden Jahren des Verpflichtungszeitraums kann der gewährte Beihilfebeträg auf die Maximalbeträge erhöht werden. In diesem Fall werden die für das dritte bis fünfte Jahre gewährenden Beträge auf die Beibehaltungsprämienhöhe herabgesetzt. Vgl. GAK-Rahmenplan 2007-2013. Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung vom 2.5.2006.

Die ökologische Landbau konzentriert sich vor allem in den Mittelgebirgslagen Hessens, dem Alpenvorland, dem Schwarzwald, in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg. Seit 1999 ist positiverweise ein erheblicher Anstieg bei der Zahl der Ökobetriebe zu verzeichnen, der unter anderem auf die ausgeweitete Förderung unter der rot-grünen Bundesregierung zurückzuführen ist.

Tabelle 18: Ökologisch wirtschaftende Betriebe in Deutschland

	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005*
Zahl der Ökobetriebe	4.385	5.275	6.465	10.425	14.702	16.466	17.020
Anteil der Ökobetriebe in Prozent	0,7	1,0	1,3	2,4	3,3	3,9	4,3
LF Ökolandbau (in ha)	128.296	181.008	326.856	452.327	634.998	734.027	807.406
Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche (in %)	0,7	1,0	2,0	2,6	3,7	4,3	4,5

Quelle: Poppinga (2006:16) und Ökolandbau (2006)*

Bis Ende des Jahres 2005 in Deutschland werden 807.406 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche (LF) von insgesamt 17.020 Betrieben nach den EU-weiten Regelungen des ökologischen Landbaus bewirtschaftet. Die Gesamtzahl der im Öko-Sektor tätigen Unternehmen (Erzeuger, Verarbeiter, Importeure, Händler) in Deutschland ist 2005 um 5,4 % auf 22.032 angestiegen (Ökolandbau 2006).

Jedoch droht jetzt die positive Entwicklung zurückgedreht zu werden. Denn in vielen Bundesländern wird seit 2005 die Förderung des Ökolandbaus zurückgefahren, wie die folgende Auflistung zeigt (Nieberg 2006:1-5):

- Keine Neuverpflichtungen und Umstellungsförderung für 2005 und 2006: Baden-Württemberg, Brandenburg (gilt hier auch für Agrarumweltmaßnahmen), Sachsen
- Keine Neuverpflichtungen und keine Umstellungsförderung in 2006: Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt
- Voraussichtlich keine Neuverpflichtungen und keine Umstellungsförderung in 2006: Saarland, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz

Die dramatischen Folgen sind bereits absehbar. Das Wachstum der Betriebe mit 2,5% und der Fläche mit 5,2% bleibt im Jahr 2005 weiter hinter den Umsatzsteigerungen im Biomarkt von 15% zurück. Dies ist bereits ein Beleg dafür, dass das Wachstum an der heimischen Landwirtschaft vorbei geht. Doch damit nicht genug: Gemäß einer Umfrage der FAL unter Öko-Bauern erwägt von knapp 130 interviewten Landwirten jeder Fünfte, wegen der bevorstehenden Kürzungen zur konventionellen Landwirtschaft zurückzukehren (Spiegel 26/2006:39). Diese fatale Entwicklung gilt es zu stoppen. Eine Kehrtwende dieser volkswirtschaftlich, gesamtgesellschaftlich und umweltpolitisch widersinnigen Politik ist dringend geboten.

Mit Blick auf die Förderperiode 2007-2013 ist eine Senkung der Umstellungs- und Beibehaltungsprämien vorgesehen (siehe Tabelle 17). Zwar kann eine Anhebung der Umstellungsprämie auf die maximal erlaubten Höchstsätze erfolgen, jedoch ist fraglich, ob überhaupt irgendein Bundesland angesichts der politischen Großwetterlage bei der Förderung des Ökolandbaus, davon Gebrauch machen wird.

Fazit

Auf der Ebene der EU und des Bundes sind die Weichen für eine Reduzierung der öffentlichen Fördermittel bei der ländlichen Entwicklung bereits gestellt. Nun ist zu befürchten, dass auch die Bundesländer ihre Kofinanzierungsmittel für ländliche Entwicklungsprogramme in entsprechender Größenordnung absenken werden. Allen politischen Sonntagsreden zur Bedeutung der ländlichen Räume zum Trotz wird hier radikal der Rotstift angesetzt. Insbesondere die Entwicklung bei der Förderung des Ökolandbaus ist nicht nur umweltpolitisch äußerst negativ zu beurteilen, sie ist auch

⁴³ http://www.bmelv.de/cln_045/nn_750590/DE/04-Landwirtschaft/OekologischerLandbau/Oekologischer-LandbauDeutschland.html_nnn=true.

volkswirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich betrachtet widersinnig. Bleibt zu hoffen, dass der Verbraucher mit seinem Konsumverhalten und der steigenden Nachfrage nach Bioprodukten ein Überdenken der bisherigen politischen Linie erreicht und die Landesregierungen ihre Entscheidungen revidieren.

7.3.2. Umsetzung in Frankreich

Öffentliche Mittel 2000-2006

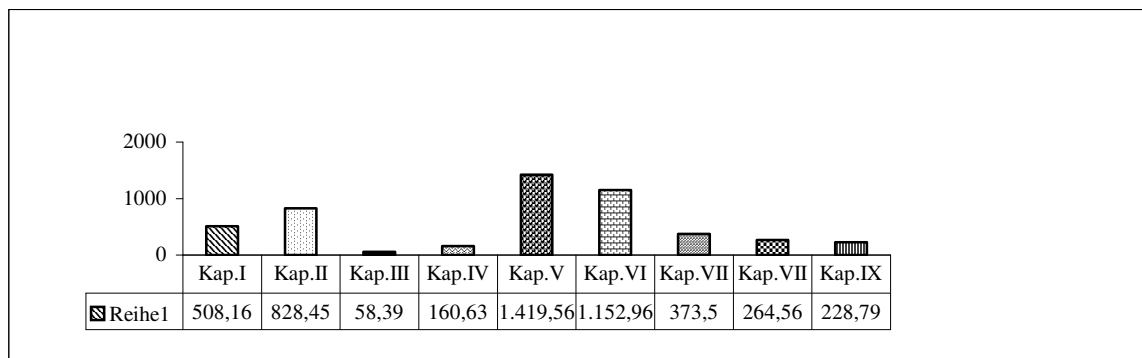
In Frankreich wurde die VO 1257/99 in Form eines breiten Nationalprogramms, dem Plan für die ländliche Entwicklung (PDRN), umgesetzt. Der Beitrag des EAGFL-Garantie für die ländliche Entwicklungsförderung beträgt im Zeitraum 2000-2006 5,92 Mrd. €. Damit ist Frankreich mit 17,5% des gesamten EU-Etats für die ländliche Entwicklung der größte Empfänger. Der französische Anteil an den Gesamtkosten für ländliche Entwicklungsprogramme umfasst weitere 8,6 Mrd. € bzw. 59% der gesamten Fördermittel für den ländlichen Raum. Mit Blick auf die Finanzperiode 2007-2013 werden jedoch die EU-Fördermittel für die ländliche Entwicklung in Frankreich um ca. 18% geringer ausfallen (FNE 2006a). Der größte Teil der Mittel wird im Programmzeitraum 2000-2006 – siehe Grafik 6 - für die benachteiligten Gebiete (Kap.V) gefolgt von den Agrarumweltprogrammen (Kap.VI), der Junglandwirteförderung (Kap.II) und der einzelbetrieblichen Investitionsförderung (Kap.I) ausgegeben.

Tabelle 19: Gesamtbudget für Maßnahmen im Rahmen des PDRN 2000-2006

	Gesamtausgaben 2000-2006	EAGFL-G-Anteil 2000-2006
2000	1.827,7	717,14
2001	1.976,8	793,4
2002	2.147,0	878,79
2003	2.135,23	872,51
2004	2.199,79	904,31
2005	2.169,57	888,88
2006	2.137,8	827,7
Gesamt	14.493,90	5.927,73

Quelle: Buller, Kolosy (2002:6) und EU (2006:35-36)

Grafik 11: Gewichtung der verschiedenen Maßnahmen (ursprgl. Programmation) des EAGFL-Garantie



Quelle: MAAPAR 2004b:6)

Agrarumweltmaßnahmen

Staatlicherseits werden die folgenden Agrarumweltmaßnahmen gefördert:

- CTE (Territorialverträge⁴⁴) bzw. CAD (Agrarumweltverträge)
- Förderung der extensiven Weidewirtschaft (PHAE, vorher PMSEE)
- Förderung zur Diversifizierung der Fruchtfolge (eingeführt 2004): Der Schwerpunkt liegt dabei auf den Öl- und Eiweißpflanzen.
- Förderung der Bodenbedeckung (ICCS): Diese Förderung ist speziell auf die Gebiete ausgerichtet, deren Nitratkonzentration grenzwärtig ist.

⁴⁴ Elemente der CTE sind u.a.: Vertrag zwischen Landwirt und Staat, Vertragslaufzeit von 5 Jahren, Vorlage eines Projekts- bzw. eines Betriebsentwicklungsplans, Verfolgung von sozial-ökonomischen und ökologischen Zielen, Finanzierung immer in Kombination von Investitionen und ökologischen Maßnahmen, Bonus für Einstellung von Arbeitskräften. Vgl. AbL/Euronatur (2002:15).

Tabelle 20: Öffentliche Ausgaben für Agrarumweltmaßnahmen 1994-2004

	1994	2000	2001	2002	2003	2004		
						Gesamt	National	EU
PHAE	0,0	0,0	0,0	0,0	196,3	210,5	105,3	105,3
PMSEE	89,2	96,7	184,0	159,4	7,8	0,0	0,0	0,0
CTE/CAD	0,0	3,0	81,5	257,3	349,7	290,1	158,2	132,0
Fruchtfolge	0,0	6,2	0,4	3,9	11,3	20,0	9,9	10,1
Andere AUM	105,9	194,3	143,3	298,4	38,1	21,4	14,6	6,8
Gesamt	195,1	290,9	327,3	457,7	602,0	541,6	298,2	253,4

Quelle: MAAPAR (2006a:5)

Im Jahr 2004 vereinigen die CTE/CAD mit 290 Mio. € bzw. 54% den größten Teil der Fördermittel auf sich, gefolgt von der extensiven Weideförderung (PHAE) mit 211 Mio. € bzw. 39%. Die Anzahl der Betriebe, die sich an Agrarumweltmaßnahmen beteiligen, ist in 2002 deutlich höher, als jene, die eine Investitionsförderung (siehe Kapitel 7.3) in Anspruch nehmen. Insgesamt beteiligen sind rund ein Viertel der französischen Betriebe an ländlichen Entwicklungsprogrammen und knapp 23% an Programmen mit Agrarumwelt spezifischen Förderzielen.

Tabelle 21: Zahl der Betriebe, die 2002 eine Förderung aus der 2. Säule erhalten haben

Agrarumweltmaßnahmen	Anzahl der Betriebe
Gesamt (ohne Doppelzählung)	135.326
Investitionsmaßnahmen	
Gesamt (ohne Doppelzählung)	37.452
Gesamt beide Kategorien (ohne Doppelzählung)	150.381

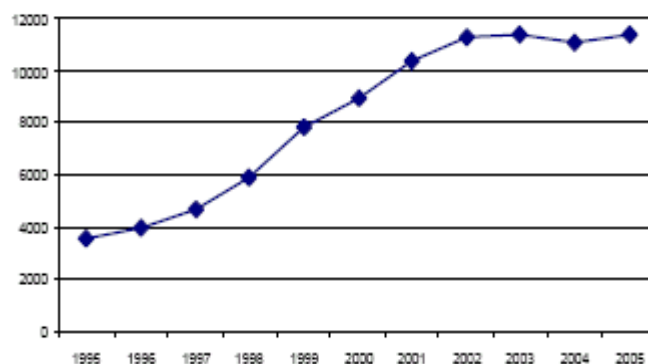
Quelle: MAAPAR (2004b:9)

Die CTE, das Hauptinstrument zur Förderung des Einsatzes von nachhaltigen Produktionsmethoden in der Landwirtschaft, sind im Sommer 2002, von den CAD abgelöst worden. Die CAD, de facto in Kraft seit 2003, haben genauso wie die CTE Vertragscharakter, begrenzen aber die Kosten für den einzelnen Vertrag und erleichtern die Umsetzung. So ist der ökonomische Aspekt nicht mehr verpflichtend zu berücksichtigen. Jetzt kann sich jeder Landwirt für die Agrarumwelt- oder die Investitionsförderung entscheiden und muss nicht mehr beide Aspekte gleichzeitig berücksichtigen.

Landwirtschaftsminister Dominique Bussereau hat für das Jahr 2006 die Mittel für die CAD drastisch gekürzt, nämlich um 60%. Damit können von den laufenden Verträgen nur 1500 der anvisierten 6000 Verträge finanziert werden (Confédération Paysanne 2006). Ein finanzieller Kahlschlag für die Agrarumweltförderung ohnegleichen. Auch wenn das Landwirtschaftsministerium jegliche Rückschlüsse für die finanzielle Schwerpunktsetzung der Finanzperiode 2007-2013 abwehrt, so lässt diese mangelnde politische Unterstützung für die Agrarumweltförderung nichts Gutes für die kommende Finanzperiode erwarten.

Ökolandbau

2% der landwirtschaftlichen Flächen werden im Jahr 2005 für die Erzeugung von Lebensmitteln aus dem ökologischen Landbau eingesetzt. Dies ist ein Anstieg um 5% gegenüber dem Vorjahr. Entsprechend stieg die Anzahl der Ökolandbaubetriebe auf 11.402, eine Steigerung um 3% gegenüber 2004 (AgenceBio 2006:2). Die Regierung plant, auf der Grundlage von 5-Jahresverträgen 50 Mio € für die Umstellung auf Ökolandbau bereitzustellen und sich für eine Harmonisierung der Beibe-



Grafik 12: Entwicklung der Ökolandbaubetriebe seit '95
Quelle: AgenceBio (2006:2)

haltungsprämie auf EU-Ebene einzusetzen (AgenceBio 2006b).

Fazit

Mit den Finanzbeschlüssen 2005 werden die EU-Mittel für die ländliche Entwicklung in Frankreich um ca. 18% gekürzt. Gleichzeitig lässt die drastische Kürzung der nationalen Fördermittel bei den CAD um 60% nichts Gutes für die Agrarumweltförderung im Rahmen der Finanzperiode 2007-2013 erwarten. Jedoch plant das Landwirtschaftsministerium im Gegensatz zu Deutschland die Förderung des ökologischen Landbaus auszuweiten. Allerdings liegt Frankreich im Vergleich zu anderen europäischen Ländern weit zurück. Zum Vergleich: In Österreich wird 13,5% der Agrarfläche ökologisch bewirtschaftet, in Finnland 6,8%, in Dänemark 5,7% und in Tschechien 6 % (Bruhns 2006). In Frankreich wird auch nur die Umstellung und nicht die Beibehaltung des ökologischen Landbaus gefördert. Der Schwerpunkt der Agrarumweltförderung liegt auf der extensiven Weidewirtschaft und den Territorial- bzw. Agrarumweltverträgen. Knapp ¼ der Betriebe beteiligen sich an Agrarumweltmaßnahmen.

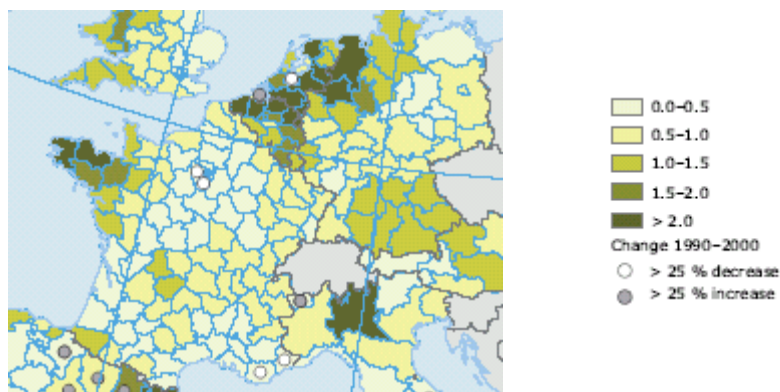
7.3.3. Umweltpolitische Einschätzung

Bei den Maßnahmen in der 2. Säule wird die Einhaltung von Umweltauflagen, die über geltendes Recht hinausgehen, über positive Anreize d.h. über eine zusätzliche Förderung im Rahmen von freiwilligen Programmen erreicht. Frankreich und Deutschland liegen mit einem Flächenanteil von 29% bzw. 25% über dem EU-Durchschnitt von 24%. Mit Blick auf die spezifischen Umweltwirkungen erschwert jedoch die fehlende Konkretisierung bei den Zielen eine genaue Effizienz- und Wirksamkeitsanalyse. Zudem sind Landwirte nur sehr eingeschränkt informiert bzw. werden unzureichend informiert über die Umweltwirkungen ihrer durchgeführten Agrarumweltmaßnahmen (Vgl. ART, Oréade-Brèche 2004). Grundsätzlich wird kritisiert, dass die Agrarumweltmaßnahmen nur im geringen Umfang eine Abkehr von der Intensivbewirtschaftung hin zu extensiveren Bewirtschaftungsformen mit sich brachte. Dies lässt sich am Beispiel der Viehzucht gut verdeutlichen.

Düngemittel und Pestizide

Intensive Viehzucht, insbesondere Schweine- und Geflügelzucht, ist eine der Hauptquellen für den in landwirtschaftlichen Betrieben anfallenden Dung, einem zentralen Bestandteil möglicher Nährstoff- bzw. Stickstoffüberschüsse, der entsprechende Umweltfolgen für Gewässer nach sich zieht. Im Jahr 1997 waren Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, die Bretagne unter den Regionen mit den höchsten Stickstoffüberschüssen (Eurostat 2006:150) und mit hohen Viehbestandsdichten (2000, siehe Grafik 7). In Deutschland stellen mit Blick auf die Wasserqualität die hohen Nitratgehalte im Grundwasser das drängendste Problem dar (ART 2004:120).

Grafik 13: Regionale Verteilung von Viehbeständen (ohne Geflügel) pro ha in 2000



Quelle: EEA (2005:58)

Eine Vielzahl von Agrarumweltmaßnahmen haben das Ziel, den Einsatz von Düngemitteln und Pestiziden zu begrenzen. Auch wenn in Gebieten, die mit Agrarumweltmaßnahmen bewirtschaftet

werden, ein Sinken des Nitratgehaltes oder eine geringere Ausbringung von Pestiziden angenommen werden kann (ART 2004:120), so ist insgesamt gesehen, der Einsatz von stickstoffhaltigem Dünger und von Pestiziden in **Deutschland** nicht gefallen, sondern gestiegen. Eine Reduzierung von Nitrat kann insbesondere nicht auf Gunststandorten erwartet werden, die kaum in Agrarumweltmaßnahmen einbezogen sind. In diesen Gebieten bringen verpflichtende Maßnahmen bessere Ergebnisse (ART 2004:121).

Tabelle 22: N-Dünger und Pflanzenschutz in Deutschland

	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2004
N-Handelsdünger je ha (kg/Fläche)*	108,2	111,3	106,0	116,7	114,1	111,3	109,5
Pestizide gesamt in t/Jahr	28.930	34.531	34.647	35.403	33.663	35.755	35.131

* N-gedüngte Fläche bezogen auf die LF ohne Brache

Quelle: Poppinga (2006:15)

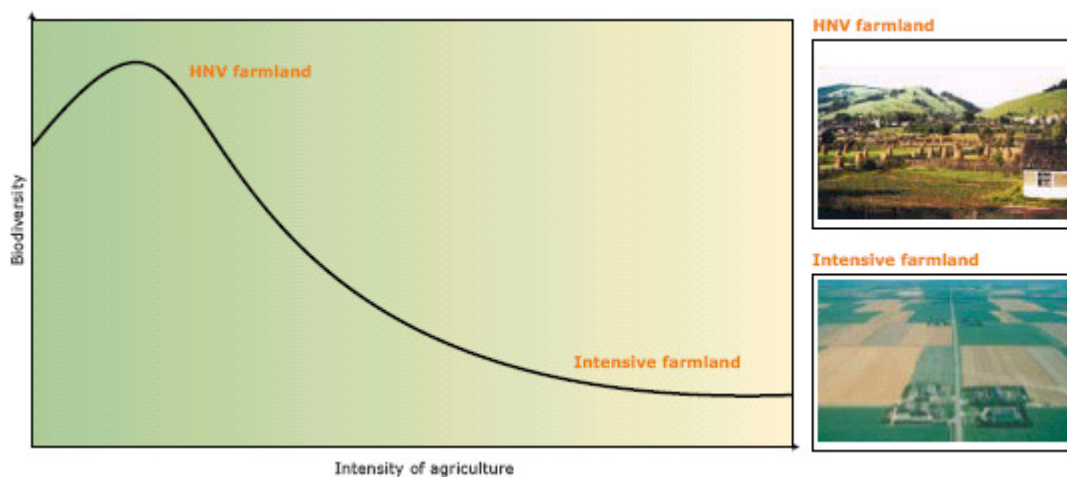
In **Frankreich** ist hingegen die Menge der verkauften Pestizide von 120 502 t (1999) auf 76 105t (2004) gesunken (INRA, Cemagref 2005:8), verbleibt jedoch auf hohem Niveau. Frankreich ist der größte Verwender von Pestiziden in der EU und der drittgrößte Verwender weltweit. Zudem ist aus Umweltperspektive darauf hinzuweisen, dass der Rückgang der Menge auch auf die höhere Konzentration und Wirksamkeit der Pestizide zurückgeht (FNE 2006b). Zudem werden 80% der verkauften Pestizide auf weniger als 40% der landwirtschaftlichen Nutzfläche bei nur vier Kulturen – Strohgetreide (*céréales de paille*), Mais, Wein und Raps – eingesetzt (INRA/Cemagref 2005:9).

Darüber hinaus haben vielzählige Agrarumweltmaßnahmen in Frankreich das Ziel, die Wasserqualität zu verbessern: Insgesamt 124 bzw. 76% der gesamten Agrarumweltmaßnahmen. Jedoch wird in nur in 8 von 21 Regionen eine gute Wirksamkeit festgestellt (Oréade-Brèche 2004:59).

Biologische Vielfalt

Eine wesentliche Verbesserung der biologischen Vielfalt wird bei einem niedrigen Einsatz von Betriebsmitteln und vielfältiger Fruchtfolge erreicht. Damit verbunden sind eine deutliche Abkehr von der intensiven Landbewirtschaftung und deutliche Anreize bei der Förderung der extensiven Landbewirtschaftung. Letzteres erfordert auch eine Kompensation, die zumindest die entstandenen Zusatzkosten im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen abdeckt. In Frankreich fällt diese jedoch mehrheitlich zu gering aus. Bei nur 9% der Agrarumweltmaßnahmen wird sie als ausreichend angesehen. Bei einem Viertel wurden weniger als 80% der zusätzlichen Kosten erstattet (Oréade-Brèche 2004:130).

Grafik 14: Allgemeiner Zusammenhang zwischen Intensität der Landwirtschaft und Biodiversität



Quelle: EEA (2006:25)

Eine signifikante Verbesserung der biologischen Vielfalt ist bei der Umstellung auf Ökolandbau zu erwarten. Während in Frankreich 50 Mio. € für die Umstellung geplant sind, wird die Umstellungsprämie in Deutschland in 9/16 Bundesländern in 2006 eingestellt.

Ansonsten sind insbesondere spezifische Naturschutzmaßnahmen zur Förderung der biologischen Vielfalt hervorzuheben, die jedoch leider im Umfang zu gering sind, als dass sie weitreichende positive Wirkungen entfalten (ART 2004:120). In Frankreich ist nur in 5 Regionen eine gute Wirksamkeit zu verzeichnen.

Eine geringe Unterstützung weist in beiden Ländern die Förderung der genetischen Vielfalt auf (ART 2004:120, Oréade-Brèche 2004:62). Mit Blick auf den Erhalt von Kulturlandschaften reichen die angebotenen Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland nicht aus, um die „Standardisierung“ von Kulturlandschaften forciert aufgrund von strukturellen und ökonomischen Gründen Einhalt zu gebieten (ART 2004:121).

Kürzung der Mittel

Angesichts der zu gering ausfallenden Kompensation, insbesondere bei Gunststandorten, und der fortbestehenden Herausforderungen im Umweltbereich und im ländlichen Raum, ist die Kürzung der Mittel für die ländliche Entwicklung in Deutschland und Frankreich sehr kritisch zu beurteilen. Für die nächsten Jahre sollte deshalb zumindest eine Beibehaltung des jetzigen Förderniveaus angestrebt werden, die über die fakultative Modulation erreicht werden kann. Ein Aufhalten der fortschreitenden Entwicklung in Richtung einer rationalisierten Intensivlandwirtschaft und eine Verhinderung der Aufgabe von extensiven Bewirtschaftungsformen erfordert hingegen einen erheblichen Ausbau der Förderung der 2. Säule.

7.4. Investitionsprogramme – tauglich für die Umwelt?

7.4.1. Umsetzung in Deutschland

Die einzelbetriebliche Agrarinvestitionsförderung erfolgt im Rahmen der VO 1257/99. Die Länder können in ihren Richtlinien nicht über den Rahmenplan des Bundes hinausgehen, sofern sie die Mitfinanzierungsmöglichkeiten des Bundes in Anspruch nehmen wollen. Die Schwerpunktsetzung wird politisch bestimmt. Im Rahmenplan 2001-2004 stand die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit durch Rationalisierung und Kostensenkung“ im Mittelpunkt. Mit dem Rahmenplan 2002-2005 wurde die „Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft“ angestrebt. Diese Formulierung des Zweckzwecks bleibt gemäß dem derzeitigen Entwurf für die Förderperiode 2007-2013 erhalten.

Tabelle 23: Öffentliche Ausgaben 2000-2006 aus dem EAGFL, Garantie für 2. Säule, AFP und MSV

	Öffentliche Ausgaben 2000-2006 aus dem EAGFL, Garantie ²⁾ (2000-2005= Ist-Zahlen, 2006= PLAN-Zahlen) ⁴⁵															
	BW	BY	BE ¹⁾	BB ¹⁾	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Gesamt	1774,47	3152,07	1,03	396,97	10,45	87,69	546,26	238,42	1364,80	767,87	592,75	68,09	484,26	215,62	493,90	314,61
davon																
AFP	159,64	0,00	0,23	0,16	0,48	6,56	69,32	0,00	186,74	91,25	49,14	6,30	0,00	0,00	30,15	0,00
1) BE-Ansätze werden entsprechend dem Staatsvertrag der Länder BE und BB ab 2005 von BB verwaltet.																
2) Finanzierung der Investitionsförderung in den Ländern BB, MV, ST, SN und TH aus dem EAGFL, Abt. Ausrichtung																

Quelle: Zusammengestellt vom BMELV

In Deutschland wurden im Zeitraum 2000-2006 aus dem EAGFL, Garantie inkl. nationale Kofinanzierung insgesamt 10,509 Mrd. Euro für die 2. Säule ausgegeben, davon 599,99 Mio. € für die Agrarinvestitionsförderung (AFP).

Im Zuge der BSE-Krise im Jahr 2000/2001 wurde ein Richtungswechsel vollzogen. Die Förderung einer nachhaltigen und umweltschonenden Landwirtschaft wurde in den Zielkatalog mit aufgenommen. Die Änderungen der Förderinhalte umfaßten ein Sonderprogramm mit 25 Mio. DM an Bundes- und Ländermitteln für die Jahre 2001/02, um die Energieeinsparung und –umstellung in der Landwirtschaft, insbesondere im Unterglasgartenbau voran zu bringen. Zudem wurde die Förderung von Maschinen zur ökologischen Ausrichtung der Produktion sowie von Spezialmaschinen und –geräten für nachwachsende Rohstoffe ausgebaut.

Neue Förderbestimmungen für die Investitionsförderung

Aus Umweltperspektive ist insbesondere auch die stärkere Bindung der AFP-Förderung an eine besonders tiergerechte und flächengebundene Tierproduktion positiv hervorzuheben. Dies soll sich jetzt ändern. Der zuständige Planungsausschuss (PLANAK) hat für den GAK-Rahmenplan ab 2007 gesetzlich festgelegt, dass bei Investitionen im Bereich der Tierhaltung die bisherige Viehbesatzgrenze von 2 Großvieheinheiten (GV) je Hektar selbst bewirtschafteter landwirtschaftlicher Nutzfläche fällt. Dieser Wert konnte bislang nur überschritten werden, wenn auf der Grundlage der selbstbewirtschafteten Fläche eine ausgeglichene Nährstoffbilanz nachgewiesen werden konnte. Einer Aufstockung der Viehbestände durch die Stallbauförderung sind damit jetzt keine Grenzen mehr gesetzt (Agra-Europe 21/06). Es ist fraglich, ob nun die Bundesländer von sich aus eine regionale Differenzierung bei der Bewilligung von Stallbauten vornehmen. In der Vergangenheit hatte z.B. Niedersachsen (Beschluss vom 4.9.2001) zeitweise die Förderung im Bereich der Schweine- und Geflügelhaltung in Gebieten

⁴⁵ Die genannten Werte schließen EU-Anteile sowie die nationale Kofinanzierung (ggf. auch aus der GAK) mit ein. In den neuen Bundesländern wird diese Förderung aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds, Abteilung Ausrichtung, finanziert. Diese Mittel unterliegen flexibleren Finanzbestimmungen, so dass eine exakte Feststellung der Ist-Ausgaben erst nach 2 Jahren nach Abschluß des jeweiligen Förderjahres möglich ist.

mit einer hohen Nutztierdichte (betroffen waren die Kreise Vechta und Cloppenburg) ausgesetzt. Die Aufhebung erfolgte am 18.8.2003 mit der Begründung, dass die 2 GV/ha-Grenze ohnehin einschränkend wirke (FAL 2005:8).

Wegfallen werden jetzt ebenso die Vorgaben für die Überprüfung der Einkommensprosperität, die seit langem Gegenstand des AFP waren. Überstiegen bislang die positiven Einkünfte des Antragstellers und seines Ehegatten im Durchschnitt der letzten drei vorliegenden Steuerbescheide 90.000 € je Jahr, so war eine Förderung aus öffentlichen Mitteln nicht möglich (Poppinga 2006:30). Der Wegfall dieser Prosperitätsschwelle beim AFP bedeutet somit, dass grundsätzlich jeder Betrieb die Förderung - unabhängig davon ob er sie braucht oder nicht - in Anspruch nehmen kann, sofern nicht noch auf Bundesländerebene einschränkende Bestimmungen festgelegt werden. Profitieren würden davon insbesondere „reichere“ Großbetriebe, deren Wachstum und Produktion nun auch noch stärker staatlich gefördert werden kann. Diesem Wachstum durch Aufstockung sind nun auch durch den Wegfall des Nachweises von „normalen Absatzmöglichkeiten“ (VO 1257/99, Art.6) keine Grenzen mehr gesetzt, auch wenn diese Einschränkung bereits in der Vergangenheit im wesentlichen unberücksichtigt blieb.

Ökobetriebe konnten in der Vergangenheit gemäß den Fördergrundsätzen einen „Besonderen Zuschuss“ beantragen. Bei investiven Maßnahmen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen bis zu 50.000€ konnte ein Zuschuss von bis zu 35% gewährt werden (kleine Investitionen). Bei großen Investitionen belief sich die Unterstützung auf 10% des förderfähigen Investitionsvolumens bzw. max. 30.000 €. Im Jahr 2002 hatten 88 Ökobetriebe ohne Tierhaltung und 89 Ökobetriebe mit Tierhaltung diese Förderung in Anspruch genommen (BMELV 2003:14). Dieser Zuschuss fällt in der neuen Förderperiode 2007-2013 weg.

Förderschwerpunkt und Verteilung der Investitionsbeihilfen

Der Schwerpunkt der AFP-Förderung liegt in den meisten Bundesländern auf der Verbesserung der Produktionsstruktur. Nur im Saarland wird auch der Schutz der natürlichen Ressourcen als Förder

Tabelle 24: Höhe der bewilligten öffentlichen Zuwendungen durch das AFP und deren Kofinanzierung durch den EAGFL im Programmzeitraum 2000-2004

Land	AFP insges. in Tsd €	Förderfälle	Struktur der Förderung 2000-2004					Diversifizierung in % an Gesamt
			Gebäude in % an Gesamt (2004)	Verteilung der Gebäudeförderung				
				Davon: Rinder	Davon: Schweine	Davon: Sonst. lw. Gebäude	Davon: Gewächshäuser	
BY	624.500	10.342	86% (62,4%)	59,1%	3,5%	14,0%	5,2%	6,8%
BW	176.671	9.142	89,1% (90,7%)	25,4%	16,4%	37,5%	4,5%	6,1%
BE	376	9	alle Gartenanbau	----	----	----	----	----
BB								
HB	2.031	11	----	2 Fälle	----	----	6 Fälle	3 Fälle ⁴⁶
HH	7.262	328	88% (64%)	----	----	26%	47%	4%
HE	55.263	1.107	90,6% (74,4%)	35,4%	28,2%	21,8%	----	6%
MV	11.900*	Ca.550	76,4% (53,2%)	41,2%	9,2%	21,8%	----	18%
NI	126.684	4.460	90,8% (81,9%)	39,6%	23,5%	18,7%	5,1%	2,0%
NW	71.552	2.251	69% (40%)	29%	8%	14%	11%	5%
RP	41.842	1.331	51% (25%)	19%	6%	24%	2%	23%
SL	4.520	298	75% (49,8%)	20,4%	----	27%	11,9%	19,2%
SN	6.144***	Ca.500	71,1% (56,4%)	5,7%	6,5%	22,0%	30,8%	9,5%
ST	9.578**	Ca.185	72,4% (42,8%)	11,1%	27,5%	30,4%	----	21,8%
SH	28.961	1.157	82,9% (54,2%)	51,2%	15,6%	11%	---	3,2%
TH	13.056***	235	67% (34%)	21%	5%	30%	5%	17%
Ges.	1.180.340	31.906	77,6% (56%)	29,8%	13,6%	22,9%	13,6%	10,9%

* ohne 2004 ** niedrige Inanspruchnahme, weitere Landesprogramme *** wenig Förderfälle, hohe Attraktivität des AIP

Quelle: Eigene Zusammenstellung gemäß FAL 2005, Länderanalysen

⁴⁶ Die drei Förderfälle hatten Energieeinsparung zum Ziel. Es gibt eine starke Konkurrenz in Bremen bei der Flächennutzung zwischen den 200 landwirtschaftlichen Betrieben und den 60 gartenbaulichen Betrieben.

schwerpunkt aufgeführt. Im Jahr 2002 wurden insgesamt 260,51 Mio. € GAK-AFP-Mittel (Bund und Länder inkl. Altverpflichtungen) ausgegeben. Davon 8% für kleine Investitionen und 92% für große Investitionen.⁴⁷ Knapp 94 Mio.€ d.h. 58% der GAK-Fördermittel⁴⁸ entfallen auf Gebäude, davon 39% auf Rinderställe, 23% auf Schweineställe und 24% auf sonstige landwirtschaftliche Gebäude. Im Rahmen des Sonderprogramms Energieeinsparung wurden Investitionen in Gewächshäuser, Wärme- und Kälte­dämmung, Solaranlagen, Biomasseanlagen etc. mit 8,08 Mio. € an GAK-Mitteln unterstützt. Da mehrere Bundesländer eine Förderung für regenerative Energien erst 2003 einführen, dürfte der Anteil in den folgenden Jahren deutlich höher als 8 Mio. € ausfallen. Besondere Zuschüsse in Höhe von 49,03 Mio. € wurden für Investitionen in Ökobetriebe (nach VO 2092/91) und für Diversifizierung, Emissionsminderung und Energieeinsparung vergeben (BMELV 2003:1-10).

Positive Beispiele aus den Bundesländern

In Nordrhein-Westfalen ist ein stetiger Anstieg der bewilligten Förderfälle von 275 in 2000 über 381 in 2003 und 900 in 2004 (1/2 = Photovoltaikanlagen) zu verzeichnen. Der Grund: erweiterte Fördermöglichkeiten für die Bereiche Umweltschutz, Tierschutz und Diversifikation. Eine erhebliche Kapazitätsausweitung erfolgte bei der ökologischen Rindererzeugung und der extensiven Geflügelmast. In Sachsen-Anhalt wurde in 2003 ein genereller Förderstopp für Investitionen in die Rindfleisch­erzeugung, sowie den Eier- und Geflügelsektor mit Bestandsaufstockungen verfügt – ausgenommen Boden- und Freilandhaltung. In Hessen wurden seit 2004 Maschinen für eine besonders umweltgerechte Ausrichtung der Produktion mit einem Zuschuss von 35% gefördert, aufgrund des einsetzenden Booms wurde der Zuschuss aber auf 20% reduziert. Auch im Saarland ist nach der Einführung der Förderung für Ökomaschinen in 2004 ein Anstieg zu beobachten.

Mehrere Bundesländer – u.a. Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland - haben 2003 die Förderung von regenerativen Energien mit in das AFP aufgenommen, jedoch wurde die Förderung von Photovoltaikanlagen in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz in 2004 bzw. Mitte 2005 gestoppt. Zur Diversifizierung der Produktion werden u.a. einkommensschaffende Maßnahmen im Bereich Direktvermarktung, Urlaub auf dem Bauernhof, Freizeit, Erholung gefördert. Das Finanzvolumen fällt in den meisten Bundesländern allerdings verhältnismäßig gering aus (1,4% der Bund und Länder GAK-Mittel in 2002). Die Förderung von Biogasanlagen fällt entweder in die Kategorie sonstige landwirtschaftliche Gebäude (z.B. ca. 30% in Thüringen) oder unter Diversifizierung (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern).

Förderung der Milchviehhaltung

Im Rahmen der Zwischenbewertung hat das FAL 156 Betriebsleiterbefragungen in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt durchgeführt. Dabei wurde einer der Schwerpunkte bei den großen Investitionen in der Milchviehhaltung gesetzt (84/156), weil in diesen Produktionsbereich ein großer Teil der Fördermittel fließt. In Niedersachsen gibt es seit 2005 gar eine ministerielle Anweisung, Bewilligungen zuerst für Milchbetriebe auszusprechen. Die Investitionsförderung wird somit offensichtlich gezielt eingesetzt, um die Rationalisierung im Milchbereich und damit den Strukturwandel voranzutreiben.

Die Rationalisierung geht in den geförderten Betrieben einher mit einer Steigerung der Produktivität um 40-73%, der Milchleistung um 6-10%, der Anzahl der Kühe um 7-47% und der Milchproduktion um 30-59%. Die Milchproduktionssteigerung resultiert in Niedersachsen zu 15% und in Bayern und Baden-Württemberg zu 24% aus einer steigenden Milchleistung pro Kuh d.h. die Betriebe sind mehrheitlich über eine Ausweitung der Kapazitäten gewachsen. Im Gegensatz dazu geht in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern die Steigerung der Milchproduktion zu 60% auf die steigende Milchleistung pro Kuh zurück. Insgesamt gesehen wird in den geförderten ostdeutschen Betrieben – die

⁴⁷ Die Unterscheidung nach „großen“ und „kleinen“ Investitionen orientiert sich an den Fördergrundsätzen für das AFP im GAK-Rahmenplan seit 2002. Die korrespondierenden Bezeichnungen vor 2002 sind „kombinierte Investitionsförderung“ und „Agrarkredit“.

⁴⁸ Gemäß den Informationen des BMELV stellt die Summe aller aufgeführten Fördermittel (2002) – Gebäude, Geräte, landwirtschaftliche Pflanzungen, Einkommenskombinationen, sonstiges, Sonderprogramm Energieeinsparung, Besondere Zuschüsse - die gesamte Fördersumme der GAK ohne Altverpflichtungen dar.

stark rationalisierenden Betriebe investieren deutlich mehr - die Einsparung von Arbeitskräften als der wichtigste Hebel für die Produktivitätssteigerung angesehen (FAL 2005b:32).

Da die Steigerung der Milchproduktion zu 40-85% auf die Kapazitätsausweitung zurückgeht, empfiehlt die FAL, politisch jeglichen Versuch zu unterlassen, das betriebliche Wachstum zu begrenzen. Das heißt die Empfehlung lautet, die Milchquote nicht beizubehalten und nicht zu reduzieren.

Tabelle 25: Produktions- und Produktivitätswirkungen der Investitionsförderung im Milchbereich (Mittelwerte)

	Einheit	NI	BY/BW	MV/ST
Anzahl befragter Betriebe	----	22	24	16 ⁴⁹
Produktivitätssteigerung	t Milch/AK	136	82	194 – 66 – 6
Produktivitätssteigerung	%	73	59	90 – 40 – 5
Milch pro AK (n. Invest.)	t Milch/AK	366	242	327
Zahl der Kühe ⁵⁰	Kuhzahl	72 (+ 47%)	63 (+ 35%)	445 (+ 7%)
Milchleistung (aktuell)	kg/Kuh	8.098 (+ 6%)	7.513 (+ 8%)	8.569 (+ 10%)
Anstieg Milchleistung	kg/Kuh	402	517	688
Anstieg Milchproduktion	t/Jahr	214 (+ 59%)	154 (+ 52%)	497 (+ 30%)
Investitionsvolumen	€	177.583	177.583	441.250

Quelle: Eigene Zusammenstellung gemäß FAL (2005a, b, c)

Denn diesem Wachstum komme eine zentrale Bedeutung für die Realisierung von Rationalisierungsréserven zu. 25% der Betriebe mit großer Investition in Bayern und Baden-Württemberg gaben an, sie hätten ohne Restriktion größer gebaut und die Hälfte, ihr alter Stall sei vor der Investition überbelegt gewesen (FAL 2005c:44).

Tabelle 26: AFP- Ist-Ausgaben 2002

Land	Rinder	Schweine
BY	4.112,55	148,029
BW	9.574,00	5.531,00
BE	-----	-----
BB	159,704	57,462
HB	4,199	-----
HH	1,366	8,527
HE	3.509,62	3.472,28
MV	1.033,00	143,688
NI	9.418,56	8.915,46
MW	5.180,13	1.798,06
RP	1.210,90	709,389
SL	194,3	-----
SN	170,58	481,082
ST	119,09	-----
SH	918,161	308,644
TH	1.267,78	23,073
Gesamt:	36.873,94	21.596,70

Quelle: BMELV (2003:6)

Förderung bei Rindern und Schweinen

Nach Rinderställen, stellen Schweineställe die zweitgrößte Förderkategorie dar. Im Jahr 2002 wurden 1.225 Neubewilligungen mit einem förderfähigen Investitionsvolumen von 102,4 Mio. € bezuschusst. Gefördert wurde die Schweineproduktion in 2002 insbesondere in Niedersachsen (41% der Fördermittel für Schweineställe), Baden-Württemberg mit 27%, Hessen mit 16% und Mecklenburg-Vorpommern mit 8%. Mit dem Wegfall der 2GV – Grenze und der Prosperitätsgrenze ist zu erwarten, dass in Zukunft stärker Betriebe mit Beständen größer als 1000 Schweinen gefördert werden. Es wird davon ausgegangen, dass die Schweinebestände in Deutschland in den nächsten Jahren einen historischen Höchststand erreichen werden. Heute bereits geplante Anlagen ballen sich in Niedersachsen im Weser-Ems-Gebiet (über die Hälfte der gut 1,3

Mio. beantragten und/oder bewilligten Schweinehaltungsplätze. In Sachsen-Anhalt und Brandenburg sind Schweinemastställe mit 80.000-95.000 Mastplätzen geplant (BUND 2003:2). Je nach Höhe der beantragten Tierplatzzahl werden die Anträge auf Baugenehmigung in baurechtliche und immissions-

⁴⁹ Auf das obere und untere Quantil kommen 16 Befragte. Angesichts der kleinen Fallzahl sind die Ergebnisse insgesamt v.a. als Indizien zu interpretieren. Gleichwohl ergibt sich in den anderen Vergleichsregionen ein ähnliches Bild, so das einiges dafür spricht, dass hier ein Muster in der Gruppe der geförderten Betriebe vorliegt.

⁵⁰ Es gab kaum Investitionen ohne Kapazitätsausweitung. Der Anstieg ist nur möglich, wenn bereits vor der Investition die entsprechende Quote für die zukünftige Nutzung erworben wurde und/oder Überlegungen des Stalls vor der Investition in die Kapazitätserweiterung mit eingerechnet wird.

schutzrechtliche Genehmigungsverfahren eingeteilt. Anlagen mit mehr als 2000 Mastschweinen erfordern ein öffentliches Genehmigungsverfahren und eine verpflichtende Umweltverträglichkeitsprüfung. Bei 1500-1999 Mastschweinen ist auch ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren ohne Beteiligung der Öffentlichkeit möglich (BUND 2006:13).

Fazit

Im Zuge der BSE-Krise im Jahr 2000/2001 wurde ein Richtungswechsel vollzogen. Mit dem Rahmenplan 2002-2005 wurde die „Unterstützung einer wettbewerbsfähigen, nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft“ angestrebt. Diese Formulierung des Zweckzwecks bleibt gemäß dem derzeitigen Entwurf für die Förderperiode 2007-2013 erhalten. Allerdings ist mit dem Wegfall der 2GV-Grenze und der Prosperitätsschwelle in Zukunft verstärkt eine Förderung der rationalisierten Großbetriebe im Viehzuchtbereich möglich. Eine Verschärfung der Stickstoffüberschussproblematik und der Nitratbelastung ist damit zu erwarten. Ebenso ist die Förderung der Rationalisierung aus bäuerlicher und umweltpolitischer Perspektive kritisch zu bewerten (Vgl. Kapitel 7.4).

Der GAK-Rahmenplan 2002-2005 hat nicht nur die Unterstützung einer nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft als Förderziel definiert, er hat auch mit spezifischen Fördermaßnahmen – Energieeinsparung, erneuerbare Energien, Ökolandbau etc. – die Erreichung der Ziele gewährleistet. Die positiven Beispiele aus den Bundesländern zeigen, dass ein GAK-Rahmenplan einen erheblichen Beitrag zu mehr Nachhaltigkeit, Ressourcenschutz, Tierschutz und zur Diversifizierung in der Landwirtschaft beitragen kann.

Darüber hinaus machen länderspezifische Bestimmungen wie ein genereller Förderstopp für Investitionen in die Rindfleischherzeugung, sowie den Eier- und Geflügelsektor mit Bestandsaufstockungen deutlich, dass die Bundesländer über große politische Spielräume verfügen, jenseits des GAK-Rahmenplans regionalspezifische Bestimmungen festzulegen und die Belange der Umwelt, des Tierschutzes etc. zu berücksichtigen. Wichtige Chancen können vertan werden, wenn die Bundesländer nicht von diesem Spielraum im Sinne einer nachhaltigen, umweltschonenden, tiergerechten und multifunktionalen Landwirtschaft Gebrauch machen.

7.4.2. Umsetzung in Frankreich

In Frankreich wurde die einzelbetriebliche Investitionsförderung Anfang der 1970er Jahre eingeführt, um die Modernisierung der Betriebe zu unterstützen. Seit 1990 wurden Investitionen für die Verbesserung und für den Schutz der Umwelt mit in den Förderkatalog aufgenommen. Im aktuellen „Code Rural“, der die Bestimmungen für Agrarkredite im Rahmen der Investitionsförderung festlegt, werden der Schutz und die Verbesserung der natürlichen Umwelt als Ziel benannt (Art. D344-1). Jedoch ist die Verfolgung eines Umweltziels nicht verpflichtend.

Viehbesatz- und Futtermittelgrenzen sind im Jahr 2001 mit der zweiten Auflage des nationalen Plan für die ländliche Entwicklung abgeschafft worden. So war vorher eine Förderung der Milchviehhaltung nur bis zu einem Bestand von 40 Kühen pro Arbeitskraft möglich. Die Schweineproduktion wurde nur gefördert, wenn 35% der Futtermittel aus der eigenen Produktion stammten. Bei der Beantragung von Agrarkrediten (PAM, siehe nächste Seite) musste zudem das Einkommen des Betriebs unterhalb des durchschnittlichen Bruttojahreslohns eines nicht-landwirtschaftlichen Arbeiters in der jeweiligen Region liegen. Im Jahr 2005 wurde diese Regelung geändert. Nun muss das Einkommen niedriger sein als das 3,5-fache des SMIC („salaire minimum interprofessionnel de croissance“).

Förderschwerpunkte und Verteilung der Investitionsbeihilfen

Im Rahmen der Investitionsförderung werden folgende Maßnahmen bzw. Programme durchgeführt:

- Junglandwirteförderung (DJA)
- Kredite zu niedrigen Zinsen (2-4%): für Modernisierung (PSM), für Viehzucht (PSE), für spezielle Pflanzenproduktion (PPVS), für Kooperativen (MTS-CUMA)
- Programm zur Eindämmung von Umweltverschmutzungen ausgehend von der Viehzucht (PMPOA)⁵¹
- CTE/CAD (wirtschaftliche und soziale Aspekte)
- Förderung von Bewässerungssystemen und Flurbereinigung
- Andere Maßnahmen: Förderung für den Bau bzw. Renovierung von Viehställen und Gewächshäusern

Tabelle 27: Öffentliche Ausgaben im Rahmen der Investitionsförderung, in Mio. €

	1994	2000	2001	2002	2003	2004		
						Gesamt	National	EU
Kredite	580,3	219,8	222,3	206,9	253,1	255,8	180,6	75,2
DJA	117,9	109,6	101,9	97,4	102,7	93,8	51,9	41,9
Andere Existenzförderung	31,3	21,1	25,1	23,9	22,0	16,9	16,9	00,0
Bewässerung, Flurbereinigung	42,2	12,9	9,0	9,8	8,1	11,7	11,7	00,0
PMPOA	0,9	38,3	25,9	27,3	21,0	22,0	22,0	00,0
CTE/CAD	0,0	6,3	15,5	64,2	111,4	50,0	27,8	22,1
Andere Maßnahmen	23,2	21,6	21,7	41,1	41,2	44,5	42,2	2,3
Gesamt	798,9	429,6	421,4	470,7	558,3	494,6	363,1	141,5

Quelle: MAAPAR (2006:12)

Die Förderkredite für die Modernisierung von Betrieben (PSM) werden im Rahmen eines „plan d'amélioration matérielle“ (Entwicklungsplan, PAM) bzw. seit 2005 eines „plan d'investissement“ (Investitionsplan) vergeben. Insgesamt gesehen ist die Fördersumme für Agrarkredite rückläufig, von 580 Mio. € im Jahr 1994 auf 256 Mio. € im Jahr 2004. Banken bieten nunmehr regulär zunehmend attraktive Kredite an.

Förderung von Bewässerungssystemen

Mit der Investitionsförderung für Bewässerungssysteme wurden im Jahr 2003 7.671 ha neu bewässert und für 13.247 ha das Leitungsnetz modernisiert. Insgesamt werden in Frankreich knapp 7% (2003) der landwirtschaftlichen Fläche – ein Anstieg um 2/3 seit 1988 - bewässert, insbesondere Mais im Süden von Frankreich (MAAPAR 2006:10).

Förderung der Viehhaltung

Der größte Anteil der Investitions- und Existenzgründungsförderung 2000-2003 geht an Viehzucht- und Milchbetriebe (MAAPAR 2003a:58). Im Jahr 2005 ist dann ein neues umfassendes Förderinstrument für die Modernisierung von Betrieben mit Rinder-, Schaf- und Ziegenhaltung geschaffen worden („plan de modernisation des batiments d'élevage“, PMBE), das auch vorherige Förderungen für Rinder- und Schafzucht⁵² sowie für Bergregionen mit einbezieht (aufgeführt in der

⁵¹ Die PMPOA sind 1994 eingeführt worden mit dem Ziel, die Wasserqualität zu verbessern. Im Zeitraum 1994-1999 konnte zwar das Risiko des Nitrataustosses verringert werden, aber die Intensivierung nahm im Flachland zu. Nun soll bis 2006 eine effektive Anwendung der Nitratrüchlinie erreicht werden. Förderfähig sind u.a. Investitionen in Ausstattungen zur Erhöhung von Güllelagerungskapazitäten, zur Verhinderung des Abflusses von Regenwasser in die Güllegrube, zur Verbesserung der Verteilung bei der Gülleausbringung, für Schweinefütterungssysteme, die den Stickstoffgehalt in der Gülle reduzieren sowie für die Trocknung von Geflügelkot (EU 2001:5-6).

⁵² Nationale Beihilfen von OFIVAL, dem „office national interprofessionnel de l'élevage et des productions“ (heißt jetzt „office de l'élevage“, Amt für Viehzucht).

Tabelle 27 unter der Kategorie „andere Maßnahmen“). Für die Renovierung oder Ausweitung eines bestehenden Betriebs bzw. für den Neubau von Viehställen können nun Subventionen in Höhe von max. 60-70.000€ bzw. 90-100.000€ beantragt werden (je nach geographischer Lage des Betriebs, MAAPAR 2004c). Für das Jahr 2005 ist eine Verteilung der PMBE-Fördermittel wie folgt vorgesehen: 46% für die Milchviehbetriebe, 45% für Rinderzuchtbetriebe, 9% für Schaf- und Ziegenzuchtbetriebe. Schweine- und Geflügelbetriebe werden mit diesem Programm nicht gefördert.

Für das Jahr 2005 wurden Verpflichtungen in Höhe von knapp 129 Mio. € eingegangen. Damit wird das Budget für die Modernisierung von Betrieben erheblich aufgestockt. Die Förderung kommt insbesondere in den Regionen Auvergne, Midi-Pyrénées, Bourgogne, Basse Normandie, Picardie, Rhone-Alpes und der Bretagne zur Anwendung. Dabei fällt in 8 Regionen die Fördersumme für die Gebäudeförderung höher aus als jene für die Extensivierung (PHAE). Dies ist u.a. der Fall bei der Basse Normandie, Picardie und der Bretagne.

Ansonsten gibt es in Frankreich keine spezielle Investitionsförderung für Ökobetriebe. Für sie gelten die gleichen Bedingungen, wie für konventionelle Betriebe.

Tabelle 28: Regionale Aufteilung der Agrarumwelt- und Investitionsförderung bei Veredelungsbetrieben

Ausgaben EAGFL, PDRN	PHAE-2004 -Ausgaben			PMBE 2005 Verpflichtungen	
	Fläche (in ha)	Fördersumme	Summe/ha		Gemeinschaftsanträge
Alsace	5.440	416.589	77	1.727.912	921.512
Aquitaine	160.695	12.178.931	76	7.460.342	2.087.702
Auvergne	545.636	42.637.860	78	13.833.235	2.090.035
Basse-Normandie	69.568	5.272.498	76	11.440.700	5.110.460
Bourgogne	311.318	21.036.986	68	11.675.084	6.161.324
Bretagne	12.943	822.141	64	8.809.451	977.291
Centre	59.580	4.172.742	70	3.147.613	335.293
Champagne-Ardenne	59.470	3.556.038	60	2.506.976	448.256
Corse	12.872	1.037.763	81	-	-
Franche-Comte	243.029	18.344.503	75	3.584.387	167.267
Haute-Normandie	4.157	341.594	82	3.539.594	1.100.234
Ile-de-France	170	12.761	75	141.120	-
Languedoc-Roussillon	240.314	16.303.052	68	2.837.760	0
Limousin	241.249	18.374.789	76	6.611.450	210.650
Lorraine	62.624	4.760.481	76	5.558.826	1.255.714
Midi-Pyrenees	472.165	25.586.335	54	12.037.900	788.620
Nord-Pas-De-Calais	587	57.314	98	2.903.040	-
Pays-de-Loire	60.240	3.629.639	60	1.796.580	439.500
Picardie	2.280	164.033	72	10.987.167	1.320.447
Poitou-Charentes	43.054	2.733.412	63	4.544.206	2.356.846
Provence-Alpes-Cote D'Azur	242.145	9.269.298	38	3.769.920	-
Rhone-Alpes	328.252	21.480.258	65	9.983.017	1.727.497
Gesamt	3.177.788	212.189.016	67	128.896.280	27.498.648

PHAE = Prime herbagère agri-environnementale (Agrarumweltprämie für Viehmäster), PMBE = Plan de modernisation des batiments d'élevage (Investitionsbeihilfe für die Modernisierung von Gebäuden in der Rinder-, Schaf- und Ziegenhaltung)

Quelle: Zusammengestellt von Confédération Paysanne

Eindämmung von Umweltproblemen in der Viehzucht

Die PMPOA umfasst ein Fördervolumen von insgesamt 22 Mio. €. Die Finanzierung der entsprechenden Ausstattungen wird jeweils zu 1/6 vom Staat und der Kommune sowie zu jeweils 1/3 von Wasserämtern und dem jeweiligen Viehbetrieb getragen. Während das Programm in den ersten Jahren speziell auf die großen Viehbetriebe ausgerichtet war, konzentrierte es sich seit dem Jahr 2000 auf die

Nitrat sensiblen Gebiete. In der ersten Förderperiode (1994-2001) wurden 50.000 Viehbetriebe mit dem Programm erreicht.

In der zweiten Förderperiode, beginnend im Jahr 2002, wurde bei den Viehbetrieben in Nitrat sensiblen Gebieten, die nicht die Nitratrichtlinie einhalten, der mögliche Erhalt einer Investitionsförderung von der Abgabe einer Absichtserklärung mit Blick auf eine Teilnahme an dem PMPOA verlangt. 125.000 Viehbetriebe haben eine solche Absichtserklärung abgegeben, davon sind ungefähr 107.000 förderfähig. 85% dieser förderfähigen Betriebe liegen in Nitrat sensiblen Gebieten und 75% sind Rinderbetriebe. Aus Sicht des Landwirtschaftsministerium zeigt eine Studie aus dem Jahr 2001 den erheblichen Förderbedarf im Rahmen von PMPOA an: Nur 28% der Rinderbetriebe verfügen über ausreichende d.h. 4-monatige Lagerkapazitäten von Gülle bzw. Abwassern (MAAPAR 2006:9). Jedoch das wird das Programm PMPOA in der Förderperiode 2007-2013 nicht fortgesetzt.

Fazit

Der größte Anteil der Investitionsförderung geht in Frankreich an Viehzucht- und Milchbetriebe. Im Jahr 2005 ist ein neues Förderinstrument für die Modernisierung von Betrieben mit Rinder-, Schaf- und Ziegenhaltung geschaffen worden. Auch hier liegt der Schwerpunkt auf Milchbetrieben mit einem Anteil von 46% der Förderung. Mit der starken Förderung von Viehzuchtbetrieben werden die bestehenden Probleme bzgl. der Verschmutzung des Wassers verschärft. Die Investitionsförderung von PMPOA erscheint mit 22 Mio. € sehr gering, angesichts der massiven Förderung der Aufstockung der Viehbestände, allein durch die PMBE mit knapp 129 Mio. € im Jahr. Zudem ist es sicherlich effektiver, eine Verringerung der Nitratbelastung über die Anwendung des Verursacherprinzips und die Einführung von verpflichtende Maßnahmen zu erreichen.

7.4.3. Umweltpolitische Einschätzung

Ein Großteil der Fördermittel werden in Frankreich und Deutschland für die Modernisierung und den Bau von Gebäuden im Bereich der Milchvieh- bzw. Rinderhaltung aufgewendet. Darüber hinaus wird in Deutschland die Modernisierung bzw. der Bau von Schweineställen finanziert, Tendenz für die Förderperiode 2007-2013 steigend. Mit staatlichen Mitteln wird so auch die Steigerung der (Überschuss-)Produktion gefördert.

Im Agrarbericht der Bundesregierung heißt es: „Im globalen Wettbewerb müssen Instrumente der ‘Exportförderung‘ jenseits der ‘Exportsubventionen‘ verstärkt werden.“ Die einzelbetriebliche Investitionsförderung wird als ein Instrument in diesem Kontext benannt (BMELV 2006a:3). In der Tat stellt die weitere Förderung von Investitionen zur Steigerung der Produktion im Milch- und Schweinebereich eine Förderung für den Weltmarkt dar, denn innerhalb der EU-25 besteht bei Milch bereits ein Selbstversorgungsgrad von 110% und bei Schweinefleisch von 107% (Deutschland: 103% bzw. 93%; BMELV 2006a:100 und 103).

Angesichts des Schwerpunktes der Investitionsförderung auf die Modernisierung von Gebäuden im Bereich der Milchvieh- bzw. Rinderhaltung werden nachfolgend insbesondere die Auswirkungen für die Qualität der Gewässer und auf die biologische Vielfalt beleuchtet.

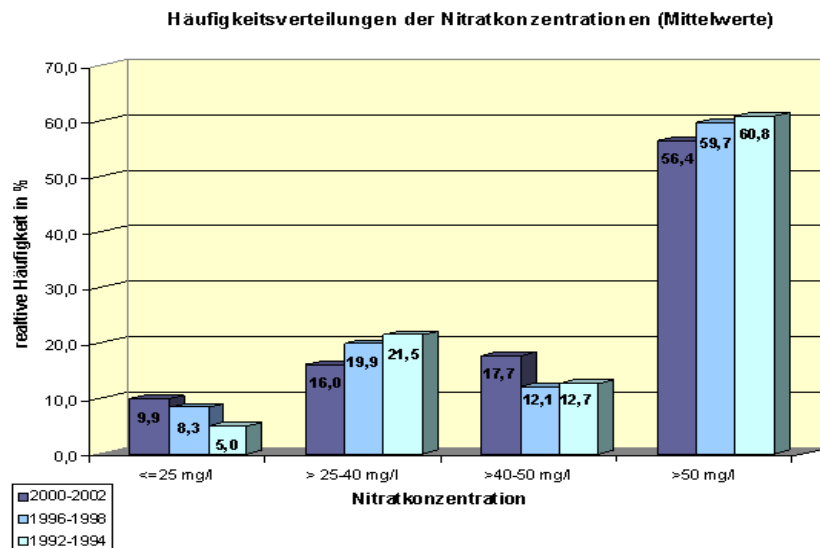
Verunreinigungen von Gewässern

Mit der fortgesetzten Förderung von Investitionen in die Rinder-, Milchvieh- und Schweinehaltung ist eine weitere Verschlechterung der Gewässerqualität vor allem in intensiven Viehzuchtregionen zu erwarten. In **Deutschland** kommen 60 % aller Stickstoffeinträge in den Gewässern aus der Landwirtschaft (BMU 2006:88). Im Jahr 2003 lag der Stickstoffüberschuss bei 108 kg Stickstoff je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche (UBA 2005). Der Stickstoffüberschuss beträgt im Landkreis Vechta gemäß den zuletzt verfügbaren Werten sogar 255,5 kg/ha, im Landkreis Borken 193,5 kg/ha und im Landkreis Cloppenburg 184,4 kg/ha (Bach, Frede 2003)⁵³.

⁵³ Die Studie erfasst Stickstoffüberschüsse des Jahres 1999. Bis zum September sollen die Zahlen aktualisiert werden für das Jahr 2003.

In den Jahren 2000-2004 hat Niedersachsen 23,5% bzw. ca. 29 Mio. € für die Investitionsförderung im Schweinehaltungsbereich bereitgestellt (siehe Tabelle 24). Im Jahr 2001 wurde die Aufstockung von 240.000 Schweineplätzen im Rahmen der Investitionsförderung unterstützt. Bis 2005 wurde keine weitere Bestandsaufstockung finanziert. Erst im Zeitraum 2005-2006 sind erneut 40.000 zusätzliche Sauenplätze gefördert worden.⁵⁴ In Vechta und in Cloppenburg sind im Jahr 2003-2005 noch einmal 474.386 bzw. 114.176 neue Schweineplätze beantragt worden (BUND 2006:23).

Grafik 15: Nitratkonzentrationen in Gewässern



Quelle: UBA⁵⁵

In diesen beiden Landkreisen wurde die Förderung im Bereich der Schweine- und Geflügelhaltung in von 9/2001-8/2003 eingestellt. Jedoch wurde der Förderstopp am 18.8.2003 mit der Begründung aufgehoben, dass die 2 GV/ha-Grenze ohnehin einschränkend wirke (FAL 2005:8). Wenn jetzt die 2 GV-Grenze wegfällt, könnte auch wieder stärker die Schweinehaltung gefördert werden, da Niedersachsen nicht die Wiedereinführung eines Förderstopps plant. Aber auch ohne Förderung ist ein weiteres Ansteigen des Stickstoffüberschusses in diesen Gebieten sehr wahrscheinlich.

Ein Indikator für das Überangebot an Stickstoff ist Nitrat, das als leichtlösliche, mobile Verbindung in allen Gewässern nachgewiesen werden kann. Im Zeitraum 2000 bis 2002 wird bei 56,4% der Messstellen in Deutschland eine Nitratkonzentration von über 50mg/l, dem zulässigen EU-Grenzwert, festgestellt (siehe Grafik 15). Eigentlich soll mit der Düngeverordnung, mit der Deutschland die EG-Nitratrichtlinie (91/676/EWG) umsetzt, verhindert werden, dass zu große Nitrat-Mengen durch tierische Ausscheidungen und den Einsatz von Düngemitteln in Oberflächengewässer und ins Grundwasser gelangen. Denn erhöhte Nitratgehalte können das Trinkwasser gefährden, Wasser kann unerwünscht ökologisch verändert und schädliches Algenwachstum gefördert werden.

Jedoch hat die 1996 erlassene Düngeverordnung bisher nur unwesentlich zur Reduktion des Stickstoffüberschusses beigetragen (BMU 2006:88). Doch auch nach der Erneuerung der Düngeverordnung im Januar 2006 erlauben die Grenzwerte mit einem betrieblichen Stickstoffüberschuss von zunächst 90kg/ha nach wie vor eine „großzügige Überdüngung“ (BUND 2006:42). Die Feststellung einer Überschreitung der Grenzwerte in einem kontrollierten Betrieb würde darüber hinaus nur zu einer Kürzung der Direktzahlungen um 3-5% führen.

Weiterer Änderungsbedarf an der Düngeverordnung wird ebenso von der EU-Kommission gesehen. Sie hat mit einem Vertragsverletzungsverfahren gedroht, sofern Deutschland die EU-Nitratrichtlinie nicht vollständig umsetzt. Kritisiert wird unter anderem der fehlende absolut geltende Mindestabstand für die Ausbringung von Düngern entlang von Gewässern, zu weitgehende Spielräume der

⁵⁴ Mündliche Mitteilung des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz vom 7.8.2006.

⁵⁵ Vergleiche: <http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/grundwasser/nigehalt.htm>.

Bundesländer bei der Festlegung des winterlichen Ausbringungsverbots, die Unvollständigkeit der Bestimmungen für die Erstellung von Stickstoffbilanzen und die mangelnde Sicherstellung einer guten Pflanzenbedeckung auf unbestellten Ackerflächen (Agra-Europe 32/06).

Aus Umweltsicht ist die Abschaffung der 2GV-Grenze im GAK-Rahmenplan sehr kritisch zu beurteilen. Hätte sie doch eine Kopplung der Investitionsförderung an den Viehbestand pro ha hofeigener Fläche, eine Begrenzung der Bestandsaufstockungen und damit eine Eindämmung der Gewässerverunreinigung ermöglicht. Letzteres sollte jetzt in den Bundesländern mit der Einführung entsprechender länderspezifischer Bestimmungen zumindest in Gebieten mit hohen Stickstoffüberschüssen und Nitratbelastungen erreicht werden.

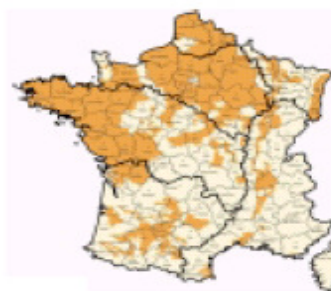
Auch in **Frankreich** stellt die schlechte Wasserqualität eines der größten Umweltprobleme in der Landwirtschaft dar. Zwischen 50-70% der Gewässer gelten als stark verunreinigt. Nur ein Viertel wird bis zum Jahr 2015 wahrscheinlich den von der Europäischen Union geforderten guten ökologischen Zustand erreichen (Agra-Europe 21/06). Stickstoffüberschüsse bestehen insbesondere in den Départements der Bretagne und in den Départements, in denen in erster Linie Dauerkulturen („grandes cultures“) angebaut werden. Dies ist der Fall in Marne, Eure-et-Loir, Yvonne und Loiret. Der gesamte Viehbestand Frankreichs produziert ungefähr 1,4 Mio. Tonnen organischen Stickstoff, davon entstammen 75% von Rindern, 8% von Schweinen, 6% von Geflügel und Schafen und 1% von Ziegen. Der gesamte Stickstoffüberschuss beträgt 715.000 Tonnen bzw. 19% (MAAPAR 2003b:3).⁵⁶

Tabelle 29: Stickstoffeinträge nach Regionen

Region	Stickstoffeintrag (kg/ha LNF)	Anteil an nat. LNF
Grünland (Ebene und Berggebiete)	98	18%
Gemischt (Mischkultur, Viehzucht)	135	28%
Brétagne: intensive Milchwirtschaft	179	4%
Nord Pays de la Loire	161	5%
Brétagne: Milch + Schweine (Nord)	221	3%
Gebiete mit Dauerkulturen	123	42%

Quelle: INRA (2005:8)

Grafik 16: Nitrat sensible Gebiete (beige)



Quelle: MEDD (2003:2)

Die höchste Stickstoffbelastung liegt im Norden der Brétagne vor, wobei ungefähr die Hälfte auf die Schweine- und Geflügelhaltung zurückgeht. Dieses Gebiet vereinigt auf sich die stärkste Düngung mit mineralischem Stickstoff, den höchsten Stickstoffüberschuss und die höchsten Nitratkonzentrationen, vor allem in Oberflächengewässern (INRA 2005:8). Die Kosten für den Schutz der Gewässer mit Blick auf Verunreinigungen ausgehend von der Landwirtschaft beliefen sich in der Bretagne im Zeitraum 1993-2000 auf 310 Mio. € (Cours de Comptes 2002:28). Trotz dieses hohen finanziellen Mitteleinsatzes zur Eindämmung der Gewässerprobleme hat sich die Gewässerqualität nicht wesentlich verbessert (Cour de Comptes 2002:156). Vor diesem Hintergrund ist die weitere Förderung der Produktivität und der Intensivierung der Viehzucht im Rahmen der PMBE – knapp 9 Mio. € in 2005 (Tabelle 28) - kritisch zu beurteilen.

Der französische Rechnungshof hat in seinem Bericht zum Gewässerschutz in der Bretagne die PMPOA sehr kritisch beurteilt: rechtliche Unsicherheit aufgrund verzögerter Veröffentlichung des Gesetzestextes bei bereits laufender Umsetzung des Programms, schrittweise Änderung der Regeln zugunsten der Viehbetriebe, geringe Beteiligung, mangelhafte Kontrollen, keine Verfolgung der häufigen Regelverletzungen (Cour de Comptes 2002:43-78).

Tabelle 30: Illegale Bestandsaufstockungen in Ille-et-Vilaine (Ost-Bretagne)

	(1) Zugelassene Tiere	(2) Tierbestand	(3) Überschreitung	(3) an (1) in %
Äquivalent Schwein	79.859	119.082	39.223	50%

Quelle: FNE (2001:2)

⁵⁶ Der gesamte Stickstoffeintrag beträgt in Frankreich 3,78 Mio. Tonnen.

Darüber hinaus wurde kritisiert, dass diejenigen Viehbetriebe, die zu niedrige Angaben zum Tierbestand (siehe Tabelle 30) und Güllekapazitäten machten, die Erweiterung der Lagerkapazitäten sogar noch vom Staat finanziert bekamen (FNE 2001:1-2). Schlussendlich ist die PMPOA auf den Abbau von organischen Stickstoffüberschüssen ausgerichtet und lässt den mineralischen Stickstoff, der immerhin 63% (2001) des Stickstoffeintrags ausmacht, unberücksichtigt.

Für den Zeitraum 2002-2006 liegen mit Blick auf die Wirkungen der PMPOA noch keine detaillierten Analysen vor. Alles in allem, wird gemäß FNE der Beitrag der PMPOA zur Verbesserung der Gewässerqualität häufig „überschätzt“. Die Gewässerqualität habe sich sogar weiter verschlechtert (FNE 2001:2). Die freiwilligen Ansätze und begrenzten Aktivitäten hätten nicht ausgereicht, um eine fortschreitende Verunreinigung der Gewässer zu verhindern. Die vielfältigen Mängel dieses Programms unterstreichen diese Einschätzung. Im Jahr 2005 hat die Regierung den Landwirten im Rahmen der Novelle des Wassergesetzes auch noch die Abgaben im Falle der Wasserverschmutzung durch Nitrate erlassen (FNE 2005:2). Die Einstellung der PMPOA Ende 2006 sollte nun als Anlass genommen werden, effektive und zielgerichtete Maßnahmen einzuführen sowie das Verursacherprinzip stärker anzuwenden.⁵⁷

Die Ausführungen zur Verunreinigung der Gewässer in Deutschland und Frankreich, insbesondere in Gebieten mit intensiver Viehzucht, zeigen, dass die bestehenden Regelungen zur Umsetzung der Nitratrichtlinie unzureichend sind, um Gewässerverunreinigungen zu beseitigen. Dies umso mehr, als mit der Fortsetzung der Investitionsförderung für Viehbetriebe ohne Beschränkung durch die 2-GV-Grenze in Deutschland und mit der Einführung der PMBE-Förderung in Frankreich, die Intensivierung der Viehzucht weiter vorangetrieben wird.

Intensivierung der Milchproduktion

Die Förderung von Investitionen in Milchviehbetriebe bildete einen Schwerpunkt in Deutschland und in Frankreich. In **Deutschland** sind im Jahr 2005 110.400 Betriebe in der Milchwirtschaft tätig, davon haben 70.100 Betriebe (63%) weniger als 50 ha und halten 840.350 Milchkühe (34%). Die Zahl der Betriebe mit mehr als 100 Kühen stieg innerhalb von 2 Jahren um 6%.

Tabelle 31: Landwirtschaftliche Betriebe mit Milchkühen nach Bestandsgrößen, 2003 und 2005⁵⁸

Betriebsgröße: Fläche von ...bis ha	Betriebe 2003 (Tiere in Tsd.)	Betriebe 2005 (Tiere in Tsd.)	Betriebsgröße: Fläche von ...bis ha	Betriebe 2003 (Tiere in Tsd.)	Betriebe 2005 (Tiere in Tsd.)
Unter 2	560 (9,3)	600 (8,4)	50-100	29.141 (1.358,0)	27.800 (1.313,2)
2-5	2.949 (11,1)	2.300 (10,5)	100 und mehr	11.679 (1.411,0)	12.400 (1.475,4)
5-10	7.645 (51,0)	5.800 (42,8)	Insgesamt:	121.524 (4.371,9)	110.400 (4.236,0)
10-20	23.410 (315,7)	19.900 (279,9)	dar.: 100-200	8.542 (606,4)	9.200 (668,5)
20-30	17.092 (373,2)	15.800 (332,9)	dar.: 200-500	1.482 (192,4)	1.600 (205,1)
30-50	28.248 (842,2)	25.700 (772,9)	dar.: 500-1000	629 (162,8)	600 (166,5)

Quelle: Eigene Zusammenstellung gemäß Destatis (2003b und 2006c)

Von den 110.400 Milchbetrieben befinden sich allein 51.900 (47%) in Bayern, 15.800 (14%) in Niedersachsen, 14.400 (13%) in Baden-Württemberg und 9.400 (8,5%) in Nordrhein-Westfalen. Ähnlich sieht das Bild bei der Verteilung der Kühe aus. Bayern hat den größten Anteil an Milchkühen mit 30%, gefolgt von Niedersachsen mit 17%, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit jeweils 9%, Schleswig-Holstein mit 8% und Sachsen mit 5%.

⁵⁷ Vgl. Empfehlungen der OECD in ihrem Umweltbericht zu Frankreich (OECD 2005c:7).

⁵⁸ Die Daten waren nur in Tausend mit einer Zahl nach dem Komma angegeben (z.B. 0,6). Es könnte also sein, dass die Zahl der Betriebe unter 2 ha nicht gestiegen und die Zahl der Betriebe mit 500-1000 nicht gesunken ist.

Tabelle 32: Landwirtschaftliche Betriebe mit Milchkühen aufgeteilt nach Bundesländern, 2003 und 2005

	Betriebe 2003	Betriebe 2005	Tiere 2005
Baden-Württemberg	16.388	14.400	385.300
Bayern	56.717	51.900	1.273.700
Brandenburg	899	800	174.600
Hessen	5.610	5.000	157.500
Mecklenburg-Vorp.	1.019	900	179.100
Niedersachsen	17.218	15.800	733.000
Nordrhein-Westfalen	10.497	9.400	382.500
Rheinland-Pfalz	3.255	3.000	122.400
Saarland	337	300	13.900
Sachsen	1.510	1.400	203.400
Sachsen-Anhalt	854	800	137.900
Schleswig-Holstein	6.268	5.900	345.100
Thüringen	850	700	123.400
Stadtstaaten	102	100	4.100
Gesamt:	121.524	110.400	4.235.900

Quelle: Eigene Zusammenstellung gemäß (2003a und 2006c)

Über die einzelbetriebliche Investitionsförderung (AFP, AZP) wurden in Bayern im Zeitraum 2000 bis 2005 alleine in der Milchviehhaltung nahezu 4.700 Vorhaben gefördert. Die Strukturanpassung in der Milchwirtschaft wird auch künftig Schwerpunkt der einzelbetrieblichen Förderung sein (STMLF 2006). Rund 70% der bayerischen Haupterwerbsbetriebe halten Milchvieh. Die Milchviehbetriebe bewirtschaften in Bayern ca. 80% der Grünland- und etwa 50% der Ackerfläche (Kaltenecker 1999).

Tabelle 33: Landwirtschaftlich genutzte Dauergrünlandfläche

Kulturarten	Einheit	1995	1999	2003	2004
Dauergrünland (D)	1000 ha	5.282,0	5.113,8	4.929,1	4.913,4
dar.: Früheres Bundesgebiet*	1000 ha	4.203,6	4.005,9	3.850,2	----
BW ⁵⁹	1000ha	583,7	573,7	565,1	561,7
BY	1000 ha	----	----	1.147,4	1.146,3
NI	1000 ha	----	----	781,5	760,9
NRW	1000 ha	----	----	432,8	351,0
SH	1000 ha	----	----	382,0	367,3
HE	1000 ha	----	----	274,8	269,2
dar.: Neue Länder**	1000 ha	1.078,4	1.107,9	1.078,9	----
BB	1000 ha	----	----	293,1	292,1
MV	1000 ha	----	----	272,2	270,4

* 2003, einschl. Berlin-Ost, ** 1995, 1999 einschl. Berlin-Ost, 2003 ohne Berlin-Ost

Quelle: Eigene Zusammenstellung gemäß Destatis (2003c,e und 2004)

Das Grünland und die es besiedelnden Tier- und Pflanzenarten sind in den letzten Jahren jedoch insgesamt stark unter Druck gekommen. Das hat mehrere Ursachen, die nicht selten mit der intensiven Milchwirtschaft im Zusammenhang stehen:

- die Intensivierung der Nutzung, insbesondere durch hohe Düngergaben, sowie häufige, frühe und großflächige Mahd,
- die Umwandlung von Grünland in Ackerflächen, oftmals zugunsten des Anbaus von Silomais,
- die Aufgabe der Grünlandnutzung auf ertragsarmen bzw. ungünstigen Standorten,
- Flurbereinigungen und andere Maßnahmen haben die Landschaft ausgeräumt.

Die Folgen für die Natur sind gravierend. Die im Grünland brütenden Vogelarten werden heute fast ausnahmslos auf der Roten Liste der vom Aussterben bedrohten Tierarten geführt. Ebenso gelten über 300 Pflanzenarten des Grünlands heute als gefährdet (Nehls 2002:6). Mit Blick auf die Nährstoff-

⁵⁹ Vgl. <http://www.statistik-portal.de/Landwirtschaft/Landesdaten/LRt0702.asp>.

belastung allein zeigen Untersuchungen, dass die Nitratkonzentration auch bei intensiver Grünlandnutzung im Sickerwasser etwa um das fünf- bis zehnfache niedriger als bei Ackernutzung liegt (LfL 2006). Dies hängt aber wesentlich davon ab, ob die Grasnarbe intakt ist. Es ist jedoch wichtig, die umfassenderen Auswirkungen für die biologische Vielfalt bei intensiver Grünlandnutzung nicht aus dem Blick zu verlieren.

In der Zeit von 1999 bis 2004 hat die Dauergrünlandfläche um 4% abgenommen, während im gleichen Zeitraum die Silomaisfläche um 6% zugenommen hat (Destatis 2006b). Allerdings dürfte der Rückgang der Dauergrünlandfläche mit dem Umbruchverbot als Bestandteil der Cross Compliance Auflagen weitestgehend gestoppt werden.

Gemäß den Analysen der Investitionsförderung seitens der FAL führt die investive Förderung der Rationalisierung der Milchviehbetriebe zu einer Steigerung der Produktivität um 40-73%, der Milchleistung um 6-10%, der Anzahl der Kühe um 7-47% und der Milchproduktion um 30-59%. Die Milchproduktionssteigerung resultiert in Niedersachsen zu 15% und in Bayern und Baden-Württemberg zu 24% aus einer steigenden Milchleistung pro Kuh.

Die Kühe werden durch Züchtung und Kraftfutterfütterung zu Milchhochleistungen gebracht. Nach der Investitionsförderung betrug die Milchleistung der Kühe in Niedersachsen 8.098 kg, in Bayern und Baden-Württemberg 7.513 kg (+6%) und in Mecklenburg-Vorpommern (+8%) und Sachsen-Anhalt 8.569 kg (+10%). Mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen der Kühe ist bei einer Jahresmilchleistung um die 8000 kg zu rechnen. Der Eiweißbedarf wird in der konventionellen Milchkuhhaltung zu etwa zwei Dritteln mit Soja gedeckt, das zu nahezu 100% - je nach Erzeugerland mit einem Anteil von 35-100% an GVO im Futter - aus dem Ausland importiert wird (Hölscher, Becker, Müller-Sämann 2004:33). Zusätzlich ist der Nährwert der Milch höher, wenn auf Maisfutter verzichtet und stattdessen Grünfütter verwendet wird.⁶⁰

Der in den nächsten Jahren zu erwartende, steigende Preisdruck wird – sofern keine Gegenmaßnahmen getroffen werden - zusätzlich die Intensivierung des Dauergrünlandes und der Milchproduktion als solches befördern. Von den möglichen Szenarien für die Reform der Milchmarktordnung – Wiederholung des Agenda 2000 Ansatzes, Einführung einer zweistufigen Quotenregelung, Abschaffung der Milchquote mit oder ohne Anpassung an den Binnenverbrauch - wird derzeit von vielen politischen Entscheidungsträgern die Abschaffung der Quote ohne Anpassung an den Binnenverbrauch favorisiert. Sie würde von allen Varianten die stärkste Ausdehnung der Milcherzeugung und den stärksten Preisverfall mit sich bringen (Ganzert et al. 2004:79).

Viele Milchbetriebe würden die Milchwirtschaft einstellen müssen. Gemäss den Kalkulationen des Bauernverbandes würden von den gegenwärtig 110.400 Milchbetrieben nur 60.000 im Jahr 2013 übrig bleiben (DBV 2006). Bezogen auf die Betriebsgröße hätten Futterbaubetriebe mit kleinen Kuhbeständen bis 35 Kühen die stärksten relativen Einkommenseinbußen hinzunehmen. Aber auch Betriebe mit einem hohen Anteil an Lohnarbeitskräften und mit einem hohen Anteil an Fremdkapital wären überdurchschnittlich betroffen (Ganzert et al. 2004:80). Nicht umsonst sprechen sich 57% der Landwirte gegen eine Abschaffung der Quote aus. Nur 36% sind dafür (Agra-Europe 16/06).

Mit Blick auf die Umwelt würde die Abschaffung der Quote ohne Anpassung an den Binnenverbrauch das verstärkte Auftreten von folgenden Auswirkungen mit sich bringen: Die steigenden Besatzdichten und der steigende Nährstoffeinsatz auf ertragsstarken Standorten würde zu lokal bzw. regional erhöhten Nährstoffbelastungen des Grundwassers und der Oberflächengewässer führen. Darüber hinaus kann der erhöhte Nährstoffeinsatz eine Zunahme von Problemunkräutern nach sich ziehen. Auf ertragsschwachen Standorten ist bei einer Zunahme von Brachflächen mit einem Verlust von artenreichem Grünland zu rechnen. Ebenso kann es bei einer Zunahme von Brachflächen entweder zu

⁶⁰ Der Gehalt an Omega-3-Fettsäuren und an Conjugierten Linolsäuren (CLAs) ist in der Milch beim Verzicht auf Maisfutter und bei Verwendung von Grünfütter deutlich erhöht. Auch das Verhältnis von Omega-3 zu Omega-6-Fettsäuren würde durch gezielte Weidehaltung und Grünlandfütter günstig beeinflusst. Omega-3-Fettsäuren wirken blutdrucksenkend und gefäßschützend bei Arteriosklerose, entzündungshemmend bei rheumatischen Erkrankungen, können Allergien bessern und scheinen sogar eine schützende Wirkung bei verschiedenen Krebsarten zu haben (Vgl. Ehrlich 2006).

einer Verbuschung oder einer gezielten Aufforstung von Flächen kommen, die mit einem Verlust von Grünland und Ackerrändern als wichtigem Lebensraum für bestimmte Arten einhergehen kann.

Bei einer Anpassung der Milchquote an den Binnenverbrauch (Quotenkürzung) wird ein Rückgang der Nährstoffbelastung sowie eine Verringerung der Treibhausgase und des Versauerungspotentials erwartet, während mit stärkeren Auswirkungen auf die biotischen und landeskulturellen Ressourcen nicht zu rechnen ist (Ganzert et. Al 2004:77 und 81).

In **Frankreich** sind im Jahr 2003 113.575 (davon 108.791 exploitations professionnelles) Betriebe in der Milchwirtschaft tätig gewesen, im Jahr 2000 waren es noch 128.909 Milchviehbetriebe (davon 121.765 exploitations professionnelles). Entsprechend reduzierte sich die Anzahl der Kühe von 4,16 Mio. auf 4,02 Mio. Ungefähr gleich hoch ist die Anzahl der Ammenkühe, ihre Anzahl beläuft sich 3,82 Mio. im Jahr 2003 (3,98 Mio. in 2000, vgl. Agreste). Die durchschnittliche Milchleistung beträgt 5600 kg (2000).

Ca. 30% der landwirtschaftlichen Nutzfläche werden für die Milchwirtschaft eingesetzt. Dauergrünland und Weiden umfassen 10 Mio. ha bzw. 40% der landwirtschaftlichen Nutzfläche und 70% der Futtermittelfläche.⁶¹ Gleichwohl hat sich die Dauergrünlandfläche in den letzten 30 Jahren um 30% reduziert. Die Maissilage, die hauptsächlich für die Milchproduktion eingesetzt wird, umfasst 1,4 Mio. ha. Dieses Futtermittel hat die Intensivierung der Milchproduktion in Frankreich begleitet, ihr Anteil hat sich in den letzten 30 Jahren vervierfacht (INRA 2006:5).

Tabelle 34: Landwirtschaftliche Betriebe mit (Milch-)Kühen, 2003

Rinderbetriebe: 197.636 Rinder: 18.634.750	Darunter Kühe		Darunter Milchkühe		Darunter Ammenkühe	
	Betriebe	Tiere	Betriebe	Tiere	Betriebe	Anzahl
Alsace	1.926	61.687	1.304	46.724	787	n.s.
Aquitaine	12.612	365.929	3.954	118.079	9.823	247.849
Auvergne	15.833	719.636	8.432	265.259	10.714	454.378
Bourgogne	9.451	511.446	1.921	65.510	8.259	445.936
Bretagne	22.158	857.511	19.622	739.747	5.565	117.763
Centre	5.749	254.873	1.838	73.803	4.251	181.069
Champagne-Ardenne	4.612	212.984	2.815	121.345	2.733	91.639
Corse	750	29.676	n.s.	n.s.	750	29.667
Franche Compte	6.077	245.819	5.459	207.615	1.493	38.204
Ile-de-France	369	12.806	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Languedoc-Roussillon	2.406	99.133	865	25.096	1.901	74.037
Limousin	9.446	492.533	1.001	32.795	8.982	459.738
Lorraine	7.039	340.401	4.837	213.186	3.740	127.215
Midiy/Pyrénées	17.209	608.081	5.483	172.821	13.254	435.259
Nord-Pas-de-Calais	7.554	274.120	5.844	213.796	3.106	60.324
Basse-Normandie	13.448	596.262	11.040	471.496	5.480	124.766
Haute-Normandie	4.934	212.527	3.587	153.241	2.283	59.286
Pays de la Loire	21.713	960.951	14.252	536.120	12.188	424.831
Picardie	5.102	209.741	3.506	147.204	2.505	62.537
Poitou-Charentes	7.674	315.218	2.744	105.673	5.612	209.545
Provence/Alpes C'te d'Azur	774	23.247	n.s.	7.519	550	15.728
Rhone Alpes	13.769	439.333	9.786	296.350	6.000	142.983
Gesamt⁶²	190.605	7.843.914	108.290	4.013.379	109.976	3.802.754
France métropolitaine	190.607	7.843.913	108.791	4.020.848	110.198	3.823.065

Anmerkung: Regionen mit einem hohen Anteil an PMBE-Förderung sind grau hinterlegt

Quelle: Agreste 2003

⁶¹ Die landwirtschaftliche Nutzfläche umfasst in Frankreich im Jahr 2003 25.518.651 ha. Vgl.

<http://www.agreste.agriculture.gouv.fr>.

⁶² Die Zahlen unter Gesamt weichen leicht von den bei Agreste (Exploitations agricoles professionnelles, LCHEP1) angegebenen Gesamtsummen unter „France métropolitaine“ ab.

Von den insgesamt 108.290 Milchbetrieben befinden sich 19.622 in der Bretagne (18%), 14.252 in Pays de la Loire (13%), 11.040 in der Basse-Normandie (10%), 9.786 in Rhone Alpes (9%) und 8.432 in der Auvergne (8%). Bis auf Pays de la Loire stellen die anderen Regionen auch erhebliche Fördermittel im Rahmen der PMBE bereit (siehe Tabelle 28). Die PMBE-Fördermittel sollen im Jahr 2005 zu 46% an Milchviehbetriebe und zu 45% an Rinderzuchtbetriebe gehen. Damit spiegelt die PMBE-Förderung dem mit 55% relativ hohen Anteil von Milchbetrieben an den gesamten Rinderbetrieben wider.

Tabelle 35: Vergleich von Milchbetrieben mit und ohne Förderung durch Agrarkredite (PAM)

	1997 (ohne PAM)	2001 (ohne PAM)	2001/1997 (ohne PAM)
Untersuchte Stichprobe	35 (187)	35 (187)	---
Extrapolierte Zahl	1221 (10.805)	1221 (10.805)	---
LNF (ha)	70 (63)	75 (68)	107,1 (105,7)
Viehbesatz (UGB)	78 (63)	84 (68)	107,7 (107,9)
Geschäftserträge in Francs	757.590 (556.978)	785.063 (573.781)	103,6 (103,0)

Quelle: MAAPAR (2003a:67)

Betriebe mit einer Förderung durch Agrarkredite (PAM) weisen eine vergleichsweise höhere Betriebsfläche und einen höheren Viehbestand auf. Der Halbzeitbericht kommt zu dem Schluss, dass die besseren Geschäftszahlen auf eine Produktionssteigerung ausgehend von PAM hinweisen (MAAPAR 2003a:69). Die Ausweitung der Produktion in Bereichen, in denen bereits eine Überschusssituation vorherrscht, trifft nicht nur für Milch, sondern auch für andere Produktbereiche zu. Mit Blick auf die Umweltwirkungen der Investitionsförderung wird auf die Reduzierung der Düngeproblematik insbesondere durch die PMPOA hingewiesen. Allerdings wird eingestanden, dass es dabei allein um die Einhaltung der bestehenden staatlichen Normen ging (MAAPAR 2003a:109).

Den Milchbetrieben kommt eine besondere Bedeutung bei der Verunreinigung bzw. Verbesserung der Gewässerqualität in Frankreich zu. 60% der Milchkühe befinden sich in Nitrat sensiblen Gebieten. Eine Studie der INRA weist darauf hin, dass die Einhaltung bzw. Unterschreitung des zulässigen Grenzwertes von 50 mg/l möglich ist, wenn (INRA 2006:26):

- a) die Stickstoffausbringung optimiert wird d.h. vernünftiger Einsatz von Düngemitteln, geringer Einsatz von zusätzlichem mineralischen Dünger, systematische Auswahl der Zwischenkultur. Dies ist bei der Hälfte der Silomaisflächen in der Bretagne nicht der Fall.
- b) die Weidenhaltung bzw. Weidegras in die Fütterung einbezogen wird und
- c) der Viehbesatz nahe der 2 GV/ha-Grenze liegt.

Auch wenn 50mg/l aus gesundheitlicher Sicht eine absolute Obergrenze darstellt und unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips ein niedrigerer Wert anzustreben wäre, so könnten diese „moderaten“ Empfehlungen der INRA ein erster Schritt sein, um die Gewässerproblematik ernsthaft anzugehen. Ein geringer Einsatz von mineralischem Dünger (siehe Tabelle 22), die Einbeziehung von Weidegras in die Fütterung und die Einhaltung der 2GV-Grenze beim Viehbesatz ist auf Betriebsebene sowohl in Frankreich als auch in Deutschland vielerorts nicht gegeben.

In den letzten 20 Jahren (1982-2002) ist der Milchpreis in Frankreich um 23% gesunken (siehe Grafik 9). Wie bereits weiter oben ausgeführt ist ein steigender Preisdruck zu erwarten, sofern keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Mit Blick auf die Zukunft der Milchmarktordnung kommt eine vergleichende Milchstudie zu dem Schluss, dass eine Deregulierung sich ungünstig auf die Stabilität der Milchpreise auswirken würde. Sie endet mit der Frage: „Wie könnte man die Zerschlagung der Milchmarktregulierung rechtfertigen, wenn sie weder dem Produzenten, noch dem Steuerzahler und dem Konsumenten nützt?“ (Gouin 2005:130). Mit Blick auf die Umwelt, liesse sich hinzufügen, dass eine verbesserte Milchmarktregulierung auch die Umweltprobleme minimieren würde.

Fazit

Ein Großteil der Fördermittel werden in Frankreich und Deutschland für die Modernisierung und den Bau von Gebäuden im Bereich der Milchvieh- bzw. Rinderhaltung aufgewendet. In beiden Ländern gibt es erhebliche Probleme mit der Verunreinigung von Gewässern durch Nitrat. Im Zeitraum 2000 bis 2002 wird bei 56,4% der Messstellen in Deutschland eine Nitratkonzentration von über 50mg/l, dem zulässigen EU-Grenzwert, festgestellt. Die 1996 erlassene Düngeverordnung hat bisher nur unwesentlich zur Reduktion des Stickstoffüberschusses beigetragen. In Frankreich gelten zwischen 50-70% der Gewässer als stark verunreinigt. Bei den PMPOA, die speziell eine Eindämmung der Gewässerverunreinigung ausgehend von der Viehzucht anstreben, wurden erhebliche Defizite in der Umsetzung und eine entsprechende geringe Wirksamkeit festgestellt. In beiden Ländern sind die bisherigen Maßnahmen als unzureichend einzustufen, um die Gewässerverunreinigung wirksam zu reduzieren.

Tabelle 36: Umweltwirkungen im Zusammenhang mit Milchbewirtschaftungssystemen

Landbewirtschaftung	Allgemeine Umweltwirkungen
Intensive Grünlandnutzung	<ul style="list-style-type: none"> - Der Einsatz von Düngern erhöht Nitrat und Phosphor. Mögliche Schäden an Habitat von einigen Pflanzen und von Vögeln, die auf dem Boden nisten. - Versickern von Nitrat in Wasserläufen - Entwässerung wirkt sich Feuchtbiotope aus und trägt zum Verlust von Artenvielfalt bei. - Pflügen und Neusaat reduzieren Pflanzenvielfalt und können Bodenerosion verursachen - Herstellung von Silofutter erfordert erhöhten Düngemiteleinsatz; reduziert Grasnarbenvielfalt; möglicher Schaden für Vögel, die auf dem Boden nisten - Verlust von gemischter Landbewirtschaftung und den entsprechenden Pflanzen und Vögeln auf dem Ackerland
Ungenügendes Düngermanagement	<ul style="list-style-type: none"> - Versickern und Abfluss von Nährstoffen führt zur Verschmutzung vom Grundwasser und zur Eutrophierung von Oberflächengewässern - Erhöhte Treibhausgasemissionen - Emmission von Ammoniak führen zur Säurebildung (acidification)
Erhöhter Einsatz von Futtermais	<ul style="list-style-type: none"> - Erhöhter Einsatz von Düngemitteln und Herbiziden - Bodenerosion und übermäßige Gülleausbringung
Zusammenlegung von Betriebseinheiten	<ul style="list-style-type: none"> - Kann zur Intensivierung und Spezialisierung führen - Verlust von Ackergrenzen - Geringere Vielfalt an Landschaftselementen und Verlust der biologischen Vielfalt
Rückgang von traditionellen Rassen	<ul style="list-style-type: none"> - Fehlen von Tieren, die an raue Vegetation gewöhnt sind und möglicher Verlust von naturnahen Habitaten und entsprechender biologischer Vielfalt

Quelle: IEEP (2004:6)

Die Investitionsförderung im Milchbereich trägt zu einer weiteren Intensivierung der Milchwirtschaft bei. Die Produktion wird ausgeweitet, die Milchleistung gesteigert. Die negativen Folgen für die Umwelt sind vielfältig (siehe Tabelle 36). Die im Grünland brütenden Vogelarten und über 300 Pflanzenarten des Grünlands gelten heute als gefährdet. Die Abnahme der Dauergrünlandfläche und die gleichzeitige Zunahme der Silomaisfläche – in beiden Ländern ein Charakteristikum der Intensivierung der Milchproduktion – führen zudem zur Verunreinigung des Grundwassers und der Oberflächengewässer. Die notwendige Reduzierung der Ammoniakemissionen und der Phosphorüberschüsse wird nicht im Rahmen der Nitratrichtlinie behandelt, in Deutschland sind jedoch auch Grenzwerte für den Phosphateinsatz in der Düngeverordnung festgelegt.

Eine zentrale Rolle wird ebenso die zukünftige Reform der Milchmarktordnung spielen. Die Abschaffung der Milchquote würde gemäß den Prospektionen die stärkste Ausdehnung der Milcherzeugung und den stärksten Preisverfall, also den größten Druck in Richtung einer weiteren Intensivierung der Milchproduktion mit sich bringen.

8. Schwerpunkte der ländlichen Entwicklung für die Förderperiode 2007-2013

8.1.Förderschwerpunkte in Deutschland

Angesichts des zunehmenden Wettbewerbsdrucks u. a. durch die Globalisierung der Wirtschaft, aufgrund der agrar- und forstwirtschaftlichen Strukturen, der GAP-Reformen sowie angesichts steigender Qualitätsanforderungen der Verbraucher werden Maßnahmen des Schwerpunkts 1 einen bedeutenden Förderbereich darstellen. 25-30% der Fördermittel sollen für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (Achse 1), 37-45% für die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse 2), 22-30% für die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Achse 3) und mindestens 5-7% für LEADER (Achse 4) eingesetzt werden.⁶³

In Abhängigkeit von den regionalen Gegebenheiten, den verfügbaren Mitteln sowie den politischen Prioritäten bestimmen die Bundesländer in ihren Programmen die thematischen und regionalen Schwerpunkte. Etwa die Hälfte der Länderprogramme sieht für den Schwerpunkt 2 den größten Anteil der ELER-Mittel vor. Insgesamt werden rd. 54 % der ELER-Mittel in den ostdeutschen Bundesländern eingesetzt. Nachfolgende Übersicht gibt einen ersten groben Einblick in die regionalen Prioritäten der Entwicklungspläne.

Tabelle 37: Verteilung der ELER-Mittel¹ auf die Schwerpunkte in den jeweiligen Programmen (Planung)²

	Achse 1	Achse 2	Achse 3	Achse 4
BW	13-18%	67-72%	10-15%	≥ 5 %
BY	15-25%	60-75%	10-15%	≥ 5 %
BB und BE	Ca. 35%	Ca. 30%	Ca. 27%	Ca. 5%
HH	35-45%	25-30%	30-35%	≥ 5 %
HE	20-25%	45-55%	15-20%	Ca. 5%
MV	25-30%	25-28%	38-44%	≥ 5 %
NI und HB	40-50%	25-30%	20-30%	Ca. 5%
NW	Ca. 19%	Ca. 65%	Ca. 10%	Ca. 5%
RP	25-35%	40-50%	10-20%	5-10%
SL	16-20%	29-35%	32-38%	11-16%
SN	20-30%	25-35%	35-45%	Ca. 5%
ST	25-30%	25-30%	35-45%	≥ 5 %
SH	28-34%	28-40%	22-28%	10-15%
TH	23-29%	41-47%	22-28%	≥ 5 %
Gesamt Bund	25-30%	37-45%	22-30%	5-7%

1) Hier wird die Verteilung der ELER-Mittel erfasst. Die Verteilung für die öffentlichen Ausgaben insgesamt kann davon abweichen. Die Angaben sind indikativ und vorläufig, da sich die Länderprogramme noch in der Erarbeitung und damit im Abstimmungsprozess befinden.

2) Die gemäß Leader durchgeführten Maßnahmen werden nur unter Schwerpunkt 4 aufgeführt (keine Zurechnung dieser Ausgaben zu den Schwerpunkten 1 bis 3). Die technische Hilfe bleibt in dieser Aufstellung unberücksichtigt.

Quelle: BMELV (2006c:26-27) ergänzt um Zeile „Gesamt Bund“

Anteilig wird Baden-Württemberg die meisten Fördermittel für die Achse 2 verwenden, gefolgt von Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Bei der Investitionsförderung wird der größte Anteil der Landesmittel von Niedersachsen eingesetzt, gefolgt von Hamburg, Brandenburg, Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz.

⁶³ Umweltverbände hatten 15% für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit umweltgerechter Landbauformen, 60% für eine umweltverträgliche Land- und Forstbewirtschaftung und 25% für die Achse 3 und für eine integrierte ländliche Entwicklung im Rahmen von LEADER gefordert (Vgl. WWF, Nabu, BUND, DVL und Euronatur 2005).

Das Bundeslandwirtschaftsministerium strebt eine Reduzierung der Ammonikemission von 601kt (2004) auf 550kt ab 2010⁶⁴, der Nitratbelastung im Grundwasser von 70,4mg/l (2002) auf unter 50mg/l und des Stickstoffüberschusses je ha landwirtschaftlicher Nutzfläche von 105kg/ha (2000) auf 80kg/ha an. Zudem soll der Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt bis 2015 auf 100% verbessert werden. Die Aufnahme der bereits existierenden, nationalen bzw. europäischen Zielbestimmungen in den nationalen Strategieplan ist positiv zu bewerten.

Ansonsten wird eine Steigerung der landwirtschaftlich genutzte Fläche mit hohem Naturwert, der erneuerbaren Energien, des ökologischen Anbaus und der Anzahl der (geförderten) Betriebe, die Öko-produkte verarbeiten und vermarkten, angestrebt. Ebenso soll ein günstiger Zustand der FFH-Lebensraumtypen und -arten sowie eine Trendumkehr bei den Ackerland-Vögeln erreicht werden. Mit Blick auf die Flächen, die im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen bewirtschaftet werden, wird nur angemerkt, dass dies trotz Mittelkürzung weiterhin eine wichtige Maßnahme der 2. Säule sei (BMELV 2006c:49). Die fehlende Operationalisierung all dieser Ziele lässt vermuten, dass ihnen im Rahmen des nationalen Strategieplans keine hohe Priorität eingeräumt wird.

8.2.Förderschwerpunkte in Frankreich

Der Strategieplan für die ländliche Entwicklung 2007-2013 (PSN) ist nach wie vor als nationaler Strategieplan angelegt, gesteht den Regionen aber eine größere Flexibilität in der Schwerpunktsetzung und Ausführung der Programme zu. 40-45% der Fördermittel sollen für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (Achse 1), 45-50% für die Verbesserung der Umwelt und der Landschaft (Achse 2), 10-15% für die Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum und die Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft (Achse 3) und mindestens 5% für LEADER (Achse 4) eingesetzt werden (MAAPAR 2006c:20).

Unter den strategischen Zielen der Achse 1 wird die Förderung der Umwelt nicht explizit als eines der Förderziele benannt. Jedoch ist weiterhin die Eindämmung von Umweltproblemen in der Viehzucht vorgesehen. Mit Blick auf Achse 2 wird nur der Erhalt und nicht die Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen angestrebt.⁶⁵ Gleichwohl wird der ökologische Landbau bei den Indikatoren aufgeführt, allerdings ohne eine konkrete Zielbestimmung für das Jahr 2013 (MAAPAR 2006c: 31-32 und 33-36).

Konkrete Zielbestimmungen bis 2013 sind bei den Indikatoren nur mit Blick auf die Verringerung des Stickstoffüberschusses und die, wenn auch nur sehr geringe, Ausweitung des Anteils der Landbewirtschaftung in Bergregionen aufgeführt. Ansonsten werden der Erhalt von wertvollen Naturflächen, der Erhalt der biologischen Vielfalt, die Verringerung der Umweltverschmutzung mit Nitraten und Pestiziden und die Steigerung der Ökoanbauflächen als Ziele benannt, allerdings ohne diese zu operationalisieren. Auch hier darf davon ausgegangen werden, dass ihrer Zielverfolgung keine große Priorität eingeräumt wird.

⁶⁴ Im Rahmen internationaler Abkommen wie dem Multikomponentenprotokoll der UN/ECE und der NEC – Richtlinie der Europäischen Union wurden nationale Emissionsobergrenzen für Ammoniak beschlossen. Deutschland hat sich in diesen Abkommen verpflichtet, seine Ammoniak-Emissionen von ca. 765.000 t im Jahr 1990 auf 550.000 t im Jahr 2010 zu reduzieren.

⁶⁵ Vgl. Position von „France Nature Environnement“ (FNE) und der „Ligue pour la Protection des Oiseaux“ (LPO). Plan Strategique National (version du 2 Juin 2006).

9. Schlussbemerkungen

In Amsterdam und in Göteborg haben sich die Mitgliedsstaaten der EU implizit für eine „grüne“ Agrarpolitik ausgesprochen. Fünf Jahre sind seit Göteborg vergangen. Innerhalb dieser Zeit wurden einige wichtige Fortschritte erzielt, aber auch weitreichende und bedeutende Rückschritte vollzogen. Die „grüne Bilanz“ fällt also gemischt aus (siehe Zusammenfassung Tabelle 38). Die entscheidenden Parameter für die Bewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Umwelt- und Naturschutzperspektive sind ihr Beitrag für den Erhalt der biologischen Vielfalt, den Schutz der natürlichen Ressourcen (Wasser, Luft, Boden) und den Erhalt der Kulturlandschaft.

Es reicht dabei nicht aus, allein eine Analyse der Umweltwirkungen der Subventionen zu vollziehen. Wichtig ist auch die Berücksichtigung der umweltpolitischen Regulierungsinstrumente sowie der Umweltwirkungen von Preisen und Maßnahmen zur Mengenregulierung. Die geringen Erfahrungen mit der Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse, die erheblichen Defizite bei der Datenerhebung und bei der Evaluierung sowie die aktuellen Unsicherheiten bzgl. der finanziellen und inhaltlichen Gestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme 2007-2013 auf Ebene der Bundesländer bzw. der Regionen beschränken den Bewertungsrahmen und erlauben z.T. nur Aussagen über sich abzeichnende Tendenzen.

Die Luxemburger Beschlüsse und die Finanzbeschlüsse 2005 räumen den Mitgliedsstaaten neue Spielräume ein. Gleiches gilt für die nationalen Strategiepläne in Deutschland und Frankreich mit Blick auf die Schwerpunktsetzung und Ausgestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme auf der Ebene der Bundesländer in Deutschland und der Regionen in Frankreich. Eine Nachhaltigkeitsstrategie in der Europäischen Agrarpolitik ist mehr denn je eine Mehrebenenstrategie. Die Herausforderung, eine kohärente Gestaltung im Sinne der Nachhaltigkeit – wirtschaftlich, sozial und ökologisch – und Transparenz sicherzustellen, ist damit deutlich gewachsen. Gleichzeitig wird im Kontext der Globalisierung Nachhaltigkeit sehr stark ökonomisch unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit (niedrige Rohstoffpreise) diskutiert und definiert mit der Konsequenz, dass es zu Widersprüchen in der Zielbestimmung und der Ausgestaltung der agrarpolitischen Maßnahmen kommt.

Mit den Luxemburger Beschlüssen wurde den Mitgliedsstaaten die Option eröffnet, ihre Subventionen weitestgehend von der Produktion zu entkoppeln. Auch wenn die erlaubte und ausgeschöpfte Koexistenz von ge- und entkoppelten Zahlungen de facto eine Kopplung der Produktion in Teilen fortsetzt, so ist der Einstieg in die Entkopplung per se als wichtiger Fortschritt zu bezeichnen. Deutschland hat die Möglichkeiten zur Entkopplung voll ausgeschöpft, eine vollständige Gleichbehandlung von Acker- und Grünland wird 2013 erreicht sein. Gleichzeitig ermöglicht die Entkopplung der Direktzahlungen ihre Ausrichtung an die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen. Die Entkopplung der Produktion geht jedoch auch einher mit einer politisch vorangetriebenen Senkung der Preise.

Die Auswirkungen dieser „Niedrigpreispolitik“ auf die Agrarstruktur, die Umwelt und den ländlichen Raum bleiben in der agrar- und umweltpolitischen Subventionsdebatte häufig unberücksichtigt. Bei einem hohen Preisdruck steigt der Druck, höhere Erträge zu erwirtschaften (Betriebsvergrößerung, Bestandsausweitung, Arbeitskräftereduzierung, Kreditaufnahme für Investitionen, höherer Einsatz von Inputs), um den Betriebsgewinn bei sinkenden Preisen zumindest auf gleichem Niveau zu halten. Mit dieser Intensivierung der Produktion steigt auch der Druck auf die Umwelt. Die potentiell positiven Effekte der Entkopplung im Sinne von geringeren Anreizen für eine Produktionssteigerung und eines tendenziell geringeren Drucks auf die Landnutzung werden durch die niedrigeren Preise aufgehoben.

Ein steigender Intensivierungsdruck geht nicht nur von den niedrigeren Preisen, sondern auch von der ungleichen Verteilung der Direktzahlungen, dem Ausbau bzw. der Modernisierung von Gebäuden im Bereich der Viehhaltung und dem Abbau von mengenregulierenden Maßnahmen (z.B. Viehbesatzgrenze) aus. Die bisherigen umweltpolitischen Regulierungsinstrumente erweisen sich derzeit als zu schwach, um die negativen Umweltfolgen – Verlust der biologischen Vielfalt, Gewässerverunreinigung, Standardisierung der Kulturlandschaften, Bodenerosion, Treibhausgasemissionen – wirksam einschränken zu können. So fällt die Bilanz bei der Umsetzung von Cross Compliance sehr ernüchternd aus. Die Umweltbestimmungen wurden bei den Auflagen zur Mindestbewirtschaftung

Tabelle 38: Zusammenfassung der positiven und negativen Aspekte aus Umweltsicht

	Positive Aspekte aus Umweltsicht	Negative Aspekte aus Umweltsicht
Entkopplung	<ul style="list-style-type: none"> - Einbeziehung von Dauergrünland und Landschaftselementen in beihilfefähige Fläche - Leichtere Änderung der Landnutzung - Tendenziell geringerer Druck auf die Landnutzung - Progressive Gleichbehandlung von Ackerland und Grünland (Deutschland) 	<ul style="list-style-type: none"> - Steigender Intensivierungsdruck durch: <ol style="list-style-type: none"> a) niedrigere Preise b) höhere Liquidität c) höhere Faktorkosten d) ungleiche Verteilung der Direktzahlungen - mögliche Konzentration von Zahlungsansprüchen auf Gunststandorte, Gefahr der Nicht-Nutzung ertragsarmer Standorte - Grünland: Stilllegung möglich, extensive Beweidung teurer
Gekoppelte DirZ	<ul style="list-style-type: none"> - Eiweißpflanzen (Geringere Abhängigkeit von Soja) - Mutterkuh- und Schafprämie, dort wo sie extensive Weidehaltung fördert - Energiepflanzen: Reduzierung von Kohlendioxidemissionen 	<ul style="list-style-type: none"> - Teilgekoppelte Tier- und Flächenprämie = de facto gekoppelt, Produktionsanreiz - Oliven: Bodenerosion, Desertifizierung, Verschmutzung von Gewässern (Agrarchemikalien) - Stärkekartoffeln: massiver Einsatz von Pestiziden und Fungiziden - Energiepflanzen: indirekte Silomaisförderung, Gefahr GVOs (fehlende Produktionsstandards)
Cross Compliance	<ul style="list-style-type: none"> - Erstmals werden Subventionen formal an Einhaltung von Umwelt-, Tierschutz- und Qualitätsstandards gebunden - Beseitigungsverbot von Landschaftselementen und Erhalt des Grünlands vorgeschrieben - Sanktionsmechanismus bei Nicht-Einhaltung, daher bessere Umsetzung und damit höhere Wirksamkeit bestehender EU-Richtlinien möglich - Auflagen gelten für den gesamten Betrieb und damit für Großteil der LNF - Grünrandstreifen ohne Inputs (Frankreich) 	<ul style="list-style-type: none"> - bewußt niedrig gehaltene Umweltauflagen machen aus Cross Compliance ein weitestgehend unwirksames Instrument zur umweltpolitischen Regulierung - Cross Compliance = ähnliche Verbindlichkeit wie gesetzl. Vorgaben (aber Umweltwirkungen abhängig von Qualität der Informationsmaterialien, Entwicklung des Beratungssystems, Wirksamkeit der Kontrollen und Qualität der Evaluierung) - Schwache Fruchtfolgeauflagen (D und F) - Instandhaltung von Grünland (Mulchen)
Ländliche Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - gemeinsamer Fördertopf = ELER - positive Umweltwirkungen bei benachteiligten Gebieten und bei Agrarumweltmaßnahmen (AUM) - AUM: Beibehaltung extensiver Bewirtschaftungsformen, Verhinderung der Aufgabe der Landbewirtschaftung - Monitoring und Evaluation seit 1999 verpflichtend - Zwar Aufstockung finanzieller Mittel für Ökolandbau, aber insgesamt noch auf niedrigem Niveau (Frankreich) 	<ul style="list-style-type: none"> - finanzieller Kahlschlag (EU, D, F) - Zielkonkurrenz zwischen 1. und 2. Achse - Umwelt nexus bei Investitionsförderung gestrichen (ELER) - AUM z.T. unwirksam mit Blick auf Förderung der biologischen Vielfalt, keine Abkehr von Intensivbewirtschaftung (Defizite bei zielorientiertem Einsatz der Finanzmittel, Programmgestaltung, Bewilligung und Evaluierung) - Ökolandbauförderung rückläufig (D) - Stickstoffüberschussproblematik weiter existent (D und F) - Nach wie vor hoher Pestizideinsatz (D und F) - Zu geringe Kompensation der zusätzl. Kosten bei AUM (F) - Geringe Unterstützung für Förderung der genetischen Vielfalt
Investitionsförderung	<ul style="list-style-type: none"> - Umwelt = Förderziel (D und F) - GAK: positive Fördermaßnahmen 2002 eingeführt: 2GV-Grenze, besondere Zuschüsse für Ökolandbau, artgerechte Haltung, Umwelt- und Verbraucherschutz, Energiesparprogramm - Positivbeispiele aus Bundesländern in Vergangenheit (erneuerbare Energien, Ökomaschinen, keine Förderung von Bestandsaufstockungen) - PMPOA in Frankreich, wenn auch geringe Wirksamkeit 	<ul style="list-style-type: none"> - GAK 2007-2013: Wegfall der 2 GV-Grenze, der Prosperitätsschwelle, der Zuschüsse für Ökolandbau und artgerechte Tierhaltung etc. - Abschaffung der Viehbesatz- und Futtermittelgrenzen in Frankreich in 2001 - Investitionsförderung für Bewässerungssysteme in Frankreich - Gebäudemodernisierung im Viehbereich führt zur Intensivierung der Produktion (Nitrat!) - Unzureichende nationale Regeln zum Gewässerschutz (Düngeverordnung, PMPOA) - Intensivierung der Milchproduktion: Rückgang Dauergrünlandfläche, Artenvielfalt bedroht, Silomaisanbau ausgebaut, Zunahme Problemunkräuter, Treibhausgase (vgl. Tabelle 36)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

bewusst niedrig gehalten (siehe Deutschland und Frankreich). Ebenso unzureichend erweisen sich die Regeln zum Gewässerschutz (vgl. Düngeverordnung in Deutschland).

Nicht ohne Grund wird deswegen der 2. Säule seitens der bäuerlichen, Umwelt-, Natur- und Tierschutzverbände eine hohe Priorität eingeräumt. Bietet sie doch die Möglichkeit, spezifische gesellschaftlich erwünschte Leistungen zu fördern und zu vergüten. Gleichzeitig ist sie angesichts der Ernüchterung mit Blick auf eine grundlegend veränderte Ausrichtung der ersten Säule im Rahmen der Luxemburger Beschlüsse, stärker in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt. Denn sie stellt eine wichtige Stellschraube dar, um andere Formen der Landbewirtschaftung jenseits der rationalisierten Intensivlandwirtschaft und aktive, lebendige ländliche Räume zu erhalten bzw. zu fördern.

Eine besondere Bedeutung kommt ohne Zweifel den Agrarumweltmaßnahmen zu. Sie bieten anerkanntermaßen wichtige Anreize für eine Beibehaltung von extensiven Bewirtschaftungsformen und verhindern die Aufgabe der Landbewirtschaftung oder den Wechsel hin zur Intensivbewirtschaftung. Jedoch wird deutlich kritisiert, dass die Agrarumweltmaßnahmen nur im geringen Umfang eine Abkehr von der Intensivbewirtschaftung hin zu extensiveren Bewirtschaftungsformen mit sich bringen. Besondere Defizite bestehen mit Blick auf die biologische Vielfalt.

Bestehende Agrarumweltprogramme tragen nur wenig zum Schutz von gewöhnliche Arten bei Vögeln, Insekten und Pflanzen bei, seltene Arten profitieren noch weniger und gefährdete Arten gar nicht. Dabei gibt es genügend Beispiele von Agrarumweltprogrammen, die einen angemessenen Schutz der Artenvielfalt gewährleisten. Klare Ziele und Zielvorgaben, regionenspezifische Bildungsprogramme für Landwirte und eine Verbesserung der Ausgestaltung von Agrarumweltprogrammen auf der Grundlage von Evaluationen und Ursache-Wirkungs-Studien würden eine höhere Wirksamkeit der Agrarumweltmaßnahmen erlauben.

Angesichts der bereits bestehenden Defizite, der geringen Anwendung von Agrarumweltmaßnahmen auf Gunststandorten und der fortbestehenden Herausforderungen im Umweltbereich und im ländlichen Raum, ist die Kürzung der Mittel für die ländliche Entwicklung sehr kritisch zu beurteilen. Für die nächsten Jahre sollte deshalb zumindest eine Beibehaltung des jetzigen Förderniveaus angestrebt werden, die über die fakultative Modulation erreicht werden kann. Ein Aufhalten der fortschreitenden Entwicklung in Richtung einer rationalisierten Intensivlandwirtschaft und eine Verhinderung der Aufgabe von extensiven Bewirtschaftungsformen erfordert hingegen einen erheblichen Ausbau der Förderung der 2. Säule.

Es mangelt in der Agrarumweltpolitik nicht an klaren Zielvorgaben. Der Verlust an Artenvielfalt soll global bis 2010 gestoppt werden (Göteborg-Strategie). Die nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung fordert auf der Grundlage eines Artenschutz-Indikators ebenfalls, den Verlust der biologischen Vielfalt aufzuhalten. Das Kyoto-Protokoll und die Konvention zur biologischen Vielfalt betreffen mit ihren Zielvorgaben ebenso die Landwirtschaft. Eine Verschlechterung der ökologischen und chemischen Gewässerqualität aller Oberflächengewässer soll bis 2015 verhütet und ein guter ökologischer und chemischer Gewässerzustand erhalten oder erreicht werden (Wasserrahmenrichtlinie). Das Bundesnaturschutzgesetz fordert den Aufbau eines nationalen Biotopverbundes auf mindestens 10% der Fläche.

Setzt man diese klaren Zielvorgaben in Beziehung zu den bisherigen Ausführungen wird schnell deutlich, dass diese Ziele nicht erreicht werden können, wenn die bisherigen agrar- und umweltpolitischen Maßnahmen wie derzeit vorgesehen nur fortgesetzt und die Mittel für die Agrarumweltpolitik nicht erheblich aufgestockt werden. In Deutschland wollen die Bundesländer nur 37-45% der GAK-Mittel 2007-2013 für die zweite Achse (Umwelt & Landschaft) verwenden, in Frankreich sind es auch nur 45-50%. Umweltverbände hatten 60% gefordert. Gleichzeitig sollten die Mittel für die erste Achse für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit umweltgerechter Landbau- oder Tierhaltungsformen eingesetzt werden. Entsprechend sind die Fördermaßnahmen derart zu gestalten, dass sie die Erreichung der obigen Ziele ermöglichen. Die Bundesländer und Regionen haben erhebliche politische Spielräume bei der Schwerpunktsetzung und bei der Mittelverwendung, sie sollten sie im Sinne einer sozial gerechten, bäuerlichen, regionalen, ökologisch verträglichen und tiergerechten Landwirtschaft auch nutzen.

10. Literaturverzeichnis

AbL, Germanwatch (Hrsg.) (2005): EU-Agrarsubventionen und ihr Verhältnis zum WTO-Agrarabkommen. Hamm/Berlin.

AbL/Euronatur (2002): Die Umsetzung der Agenda 2000 in Frankreich. Rheinbach/Hamm.

Action Aid, Caritas, CIDSE, Oxfam (2005): Green but not clean. Why a comprehensive review of Green Box subsidies is necessary. Joint NGO Briefing Paper from Action Aid International, Caritas Internationalis, CIDSE and Oxfam International.

AgenceBio (2006a): Nouveaux. Les chiffres de la bio 2005.

http://www.agencebio.org/upload/pagesEdito/fichiers/dossier_presse_2005.pdf.

AgenceBio (2006b): Mesures gouvernementales en faveur du développement de l'agriculture biologique. Actualités. A l'occasion d'une conférence de presse organisée le 2 février 2006 le Ministre de l'agriculture Hervé Gaymard a présenté une série de mesures en faveur de l'agriculture biologique.

Agir Ici, Confédération Paysanne (2005): Aides agricoles : autopsie d'un système inégalitaire. Pour engager un vrai débat sur la politique agricole commune. Paris.

Agra-Europe (2006): EU-Ministerrat toleriert laxer Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen. Kurzmeldungen. Ausgabe 9/06 vom 27. Februar 2006.

Agra-Europe (2006). Syngenta beantragt Zulassung von Genmais zur Bioethanolproduktion. Kurzmeldungen. Ausgabe 13/06 vom 27. März 2006.

Agra-Europe (2006): Bündnisgrüne wollen Fördermittel für den ländlichen Raum aufstocken. Kurzmeldungen. Ausgabe 14/06 vom 3. April 2006.

Agra-Europe (2006): Die Milchquote – das „kleinere Übel“. Länderberichte. Agra-Europe 16/06 vom 18. April 2006.

Agra-Europe (2006): Die Landwirtschaft nutzt nach wie vor die meiste Fläche. Markt und Meinung. Ausgabe 17/06 vom 24. April 2006.

Agra-Europe (2006): Neuer EU-Finanzrahmen in trockenen Tüchern. Europa-Nachrichten. Ausgabe 21/06 vom 22. Mai 2006.

Agra-Europe (2006): Investitionsförderung wird vereinfacht. Länderberichte. Ausgabe 21/06 vom 22. Mai 2006.

Agra-Europe (2006): Nationalversammlung berät neues Wassergesetz. Länderberichte. Agra-Europe 21/06 vom 22. Mai 2006.

Agra-Europe (2006): Mäh- und Mulchverbot auf stillgelegten Flächen um zwei Wochen verkürzt. Länderberichte. Ausgabe 22/06 vom 22.5.2006.

Agra-Europe (2006): Europäische Landwirte sollen sich stärker um Artenschutz kümmern. EuropäerNachrichten. Seite 3. Ausgabe 22/06 vom 22.5.2006.

Agra-Europe (2006): Kommission drängt auf erneute Verschärfung der Düngeverordnung. EuropäerNachrichten. Ausgabe 32/06 vom 7.8.2006.

Agreste (2004a): 370.000 exploitations professionnelles. Enquete sur la structure des exploitations agricoles en 2003, en: Agreste Primeur. Numéro 147. Juillet 2004. Paris.

- Agreste (2004b): Caractéristiques générales (SAU, OTEX, statut juridique, mode de faire-valoir). <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/structure2004T2.pdf>.
- Agreste (2005): Les prairies alimentent les changement fonciers. 900.000 hectares des prairies en moins de 1992 à 2003. Agreste Primeur. Numéro 168. Septembre 2005. Paris.
- ART (2004): Evaluation des Mesures Agro-Environnementales. Annex 6. Forschungsgruppe Agrar- und Regionalentwicklung Triesdorf. <http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/measures/annex6.pdf>.
- Aurbacher, Joachim, Häring, Anna (2004): Einheitsprämie – ein Gewinn für Biobetriebe? Auswirkungen des Regionalmodells zur Entkopplung der Direktzahlungen. Download unter <http://www.orgprints.org/3999>.
- Bach, M, Frede, H.G. (2003): Stickstoff- und Phosphor-Flächenbilanzen der Kreise in Deutschland 1999. Inst. f. Ressourcenmanagement, Universität. Gießen.
- BMELV (2003): Berichterstattung über den Vollzug der GAK 2002. Tabelle 3d. www.bmelv.de unter "Landwirtschaft/Förderung/GAK/Berichterstattung".
- BMELV (2006a): Agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2006. Berlin.
- BMELV (2006b): Die EU-Agrarreform – Umsetzung in Deutschland. Berlin.
- BMELV (2006c): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die ländliche Entwicklung. Entwurf. Stand 3.5.2006. Berlin.
- BMF (2006): Entwurf des Bundeshaushalts 2006 und Finanzplan des Bundes 2005 bis 2009. Berlin.
- BMU (2006): Wasserwirtschaft in Deutschland. Teil I Grundlagen. Berlin.
- Bruhns, Annette (2006): An die Wand gefahren. In: Spiegel 26/2006. Seite 38 und 39. Hamburg.
- Buller, Henry und Kolosy, Katalin (2002): Europe's Rural Futures – The Nature of Rural Development II. The French National Report. August 2002. Land Use Policy Group.
- BUND (2006): Fleischfabriken boomen – Umweltstandards sinken. Der Boom der Massentierhaltung in Deutschland und seine Folgen für die Umwelt. Berlin.
- Bundestag (2005): Bericht der Bundesregierung über die künftige Ausgestaltung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschützes" – Rahmenpläne 2006 bis 2009 und 2007 bis 2010. Drucksache 16/319 vom 16.12.2005. 16. Wahlperiode. Berlin.
- Confédération Paysanne (2005): La vérité sur les aides à l'agriculture. Actualisé 12 Novembre 2005. <http://www.confederationpaysanne.fr/IMG/pdf/dossieractualise1.pdf>.
- Confédération Paysanne (2006): Baisse des aides agro-environnementales en 2006 – L'Etat saborde les CAD! Communiqué de Presse. Mise à jour le 14 Avril 2006.
- Cours de Comptes (2002): La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole: le cas de la Bretagne. Février 2002. Paris.
- DBV (2006): Zukunft der Milchquotenregelung. Power Point Präsentation von Dr. Rudolf Schmidt anlässlich des 12. ZMP Milchforum am 10. März 2006 im Estrel Tagungszentrum. Berlin.
- Destatis (2003a): Wachstum und Ernte. Auszug Feldfrüchte und Grünland. Fachserien 3 Reihe 3.2.1. Wiesbaden.

Destatis (2003b): Viehhaltung der Betriebe Agrarstrukturerhebung Fachserie 3 Reihe 2.1.3 – 2003. Wiesbaden.

Destatis (2003c): Landwirtschaft in Deutschland 2003. Wiesbaden.

Destatis (2003d): Bodennutzung und Viehbestände der Betriebe - Agrarstrukturerhebung 2003 Fachserie 3 Reihe 1.1.1 – 2003. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Destatis (2003e): Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung - Fachserie 3 Reihe 3 – 2003. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Destatis (2004): Landwirtschaftliche Bodennutzung und pflanzliche Erzeugung - Fachserie 3 Reihe 3 – 2004. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Destatis (2006a): Im Blickpunkt: Landwirtschaft in Deutschland und der EU. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

Destatis (2006b): Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Viehhaltung der Betriebe. Agrarstrukturerhebung. Fachserie 3/ Reihe 2.1.3. Wiesbaden.

Destatis (2006c): Wachstum und Ernte – Feldfrüchte. Fachserie 3, Reihe 3.2.1. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.

DEFRA (2005): A Vision for the Common Agricultural Policy. London. <http://www.defra.gov.uk/farm/capreform/pdf/vision-for-cap.pdf>

European Court of Auditors (2000): Special Report on CAP and the Environment, 14/2000. Journal officiel des communautés européennes, C353, December 8 2000.

European Court of Auditors (2005): Sonderbericht Nr. 3/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raums: Überprüfung der Agrarumweltausgaben. Kurzinformation.

EEA (2005): Agriculture and environment in EU-15 — the IRENA indicator report. Brussels.

EEA (2006): CAP needs to be more targeted for better environmental effectiveness. Press release. Copenhagen, 21 March 2006. http://org.eea.europa.eu/documents/newsreleases/irena_06-en.

EEA (2006): Integration of environment into EU agriculture policy - the IRENA indicator-based assessment report. Brussels. http://reports.eea.europa.eu/eea_report_2006_2/en/IRENA-assess-final-web-060306.pdf.

Ehrlich, Maria (2006): Untersuchung von Molkereimilchprodukten aus Deutschland auf gesundheitlich bedeutsame Fettsäuren (Omega 3, Omega 6, CLA) unter Berücksichtigung des eingesetzten Maisfutters. Universität Kassel.

EU (1999): The Environmental Impact of Olive Oil Production in the European Union: Practical Options for Improving the Environmental Impact. Brussels.

EU (2001): Aide d'État no N 355/2000 – France. Programme de maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA). 30.10.2001. Brüssel.

EU (2004): Betriebsprämienregelung – allgemeine Beschreibung. Brüssel. http://ec.europa.eu/comm/agriculture/capreform/infosheets/pay_de.pdf.

EU (2005a): Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Brüssel.

EU (2005b): Synthesis of Rural Development Mid-Term Evaluations. Lot 1 EAGFF Guarantee.
http://ec.europa.eu/comm/agriculture/eval/index_en.htm#rep2

EU (2006a): Vorentwurf des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 2007. Generaldirektion Haushalt. Mai 2006.

EU (2006b): Final Adoption of the general budget of the European Union for the financial year 2006 - Official Journal L 78 of 15/03/2006.

EU (2006c): Report on the distribution of the direct aids to the producers. Financial year 2004. Annex 2. Brussels.

EU (2006d): Indicative figures on the distribution of aid, by size-class of aid, received in the context of direct aid paid to the producers according to Reg. (EC) No 1259/1999. Financial year 2004. Annex 1. Brussels.

Eurostat (2005): Messung der Fortschritte auf dem Weg zu einem nachhaltigeren Europa. Daten 1990-2005. Brüssel.

FAL (2005a): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Niedersachsen. Braunschweig.

FAL (2005b): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Mecklenburg-Vorpommern. Braunschweig.

FAL (2005c): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Hessen. Braunschweig.

FAL (2005d): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für das Saarland. Braunschweig.

FAL (2005e): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für den Freistaat Thüringen. Braunschweig.

FAL (2005f): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Schleswig-Holstein. Braunschweig.

FAL (2005g): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für das Land Bremen. Braunschweig.

FAL (2005h): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Rheinland-Pfalz. Braunschweig.

FAL (2005i): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Berlin. Braunschweig.

FAL (2005j): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für die Freie und Hansestadt Hamburg. Braunschweig.

FAL (2005k): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Sachsen-Anhalt. Braunschweig.

FAL (2005l): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Nordrhein-Westfalen. Braunschweig.

- FAL (2005m): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Bayern. Braunschweig.
- FAL (2005n): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Baden-Württemberg. Braunschweig.
- FAL (2005o): Aktualisierung der Zwischenbewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Zeitraum 2000-2004. Bericht für Sachsen. Braunschweig.
- Farmer, Martin und Swales, Vicki (2004): The Development and Implementation of Cross Compliance in the EU 15: An Analysis. A Report for the RSPB. Institute for European Environmental Policy. London.
- FNE (2001): PMPOA - Programme de Maintien des Pollutions d'Origine Agricole. Lettre Eau n°16. Limoges.
- FNE (2005): Pollution par les nitrates. Lettre Eau n°29 - Décembre 2005. Juin 2001.Limoges.
- FNE (2006a): Union européenne: Enfin un accord sur le budget pour 2007-2013. <http://www.fne.asso.fr>. Communiqué de presse. Mise à jour le 30/05/2006. Limoges.
- FNE (2006b): Pesticides – quelques réflexions sur l'expertise INRA/CEMAGREF. Communiqué de presse. Mise à jour le 8/02/2006.
- FNE, LPA (2006): Plan Strategique National (Version du 2 Juin 2006). Position de la LPO et de FNE.
- Forstner, Bernhard, Grajewski Regina, Mehl, Peter (2002): Evaluation von Politikmaßnahmen zur Förderung ländlicher Räume: Theorie und Praxis. Braunschweig.
- Ganzert Christian, Hebauer Christine, Heißenhuber Alois, Hofstetter Martin, Kantelhard Jochen (2004): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht. BfN-Skripten 99. Bonn.
- Gay S.H., Osterburg B., Baldock D., Zdanowicz A. (2005): Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential. Document number: MEACAP WP6 D4b. Braunschweig/London.
- Gouin, Daniel Mercier (2005): La performance économique comparée des systèmes de régulation du secteur laitier, une analyse internationale. Notes et études économiques – n°24, décembre 2005. Publié par MAAPAR.
- Hölscher Thomas, Becker Matthias, Müller-Sämann Karl (2004): Kostenwahrheit der Milcherzeugung – Auswirkungen niedriger Milchpreise auf Tiere und Umwelt. Im Auftrag des: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND). Berlin.
- IEEP (2004): The implications of the CAP reform agreement for the dairy sector. An environmental perspective. London.
- IEEP et al. (2005): Cross Compliance in der GAP. Ergebnisse eines EU-weiten Projekts 2002-2005. London.
- INRA (2005): Flux d'azote et de phosphore dans les fermes laitières françaises et mise en oeuvre des réglementations environnementales. Paris.
- INRA, Cemagref (2005): Pesticides, agriculture et environnement. Paris.

Kasperczyk Nadja et al. (2004): Naturschutz in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Angewandte Landschaftsökologie. Heft 64. Bundesamt für Naturschutz. Bonn.

Kleijn, David und Sutherland, William J. (2003): How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity?, in: Journal of Applied Ecology 2003. 40. Seite 947-969. British Ecological Society.

LfL (200.): Nitrat- und Phosphorbelastung des Sickerwassers bei Acker- und Grünlandnutzung. Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft. Vgl. <http://www.lfl.bayern.de> > Düngung. München.

Nehls, Georg (2002): Grünlandnutzung und Naturschutz – die Flächenprämie bringt's zusammen, in: Der Kritische Agrarbereich 2002. Hamm.

Nieberg, Hiltrud (2006): Flächenbezogene Förderung bei Einführung und Beibehaltung ökologischer Wirtschaftsweisen und Kontrollkostenzuschuss nach Bundesländern im Jahr 2006. http://www.oekolandbau.de/fileadmin/redaktion/dokumente/erzeuger/flaechenpraemien_060419.pdf

Nitsch, Hiltrud und Osterburg, Bernhard (2004): Cross Compliance als Instrument der Agrarumweltpolitik, in: Landbauforschung Völkenrode 3/2004 (54): 171-185.

MAAPAR (2003a): Evaluation à mi-parcours portant sur l'application du règlement CE no 1257/1999 du Conseil, concernant le soutien au développement rural. Chapitre I, II, IV. Paris.

MAAPAR (2003b): Des nitrates agricoles à l'Ouest et dans les plaines céréalières. Agreste Primeur. Numéro 123. Avril 2003. Paris. <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/PRIMEUR123.pdf>.

MAAPAR (2004a): La Nouvelle Politique Agricole Commune (PAC). Les Modalités d'Application Nationale 2005-2006-2007. Paris.

MAAPAR (2004b): Evaluation à mi-parcours du programme français de développement rural. <http://agriculture.maapar1.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/synthese-3.pdf>.

MAAPAR (2004c): Notice d'information. Plan de Modernisation des Batiments d'Elevage. Décembre 2004. Paris.

MAAPAR (2006a): Ensemble 124. Mesures agro-environnementales. Mise à jour: Janvier 2006. Paris.

MAAPAR (2006b): ENSEMBLE 121. Installation, modernisation et maîtrise des pollutions. Mise à jour : Janvier 2006. http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/ens121_instalmodern_2004.pdf. Paris.

MAAPAR (2006c): Plan stratégique national de développement rural 2007-2013. Version 7. 21.6.2006. Paris.

Mayrand Karel et al. (2003): The Economic and Environmental Impacts of Agricultural Subsidies: A Look at Mexico and Other OECD Countries. Montreal.

MEDD (2003): Les programmes d'action contre les nitrates. Ministère de l'Écologie et du Développement Durable. Paris. <http://www.ecologie.gouv.fr/IMG/pdf/F3nitrates.pdf>.

OECD (2005a): Improving the Environmental Performance of Agriculture: Policy options and market approaches. Paris.

OECD (2005b): Agriculture, Trade and the Environment: The Arable Sector. Summary. Paris.

OECD (2005c): Examens environnementaux de l'OCDE. France. Paris. <http://www.oecd.org/dataoecd/3/45/34463371.pdf>.

Ökolandbau (2006): Ökolandbau in Zahlen. Informationsportal des Ökolandbaus. Letzte Aktualisierung: 28.06.2006. <http://www.oekolandbau.de/erzeuger/fachuebergreifende-themen/oeko-landbau-in-zahlen/>.

Oréade-Brèche (2004): Evaluation des Mesures Agro-Environnementales. Annex 12: Etude nationale France. <http://ec.europa.eu/comm/agriculture/eval/reports/measures/annex12.pdf>.

Oréade-Brèche (2005): Evaluation des Mesures Agro-Environnementales. Rapport Final. Auzeville, France. <http://ec.europa.eu/comm/agriculture/eval/reports/measures/fulltext.pdf>

Osterburg, Bernhard und Reiter, Karin (2005): Chancen der GAP-Reform für den Naturschutz. NABU-/DLV-Fachseminar: Agrarreform für Naturschützer. Bonn.

Oxfam (2005): Truth or consequences. Why the EU and USA must reform their subsidies or pay the price. Briefing paper No. 81. Oxford.

Poppinga, Onno (2006): Der Wissenschaftliche Beirat als Sachwalter der Interessen landwirtschaftlicher Großbetriebe, in: Arbeitsergebnisse, Schriftenreihe des Fachgebietes Landnutzung und Regionale Agrarpolitik der Universität Kassel. Heft 61. Seite 5-43.

RAFI (2001): The Changing Structure of Agriculture in the Southern United States: Is sustainable agriculture any longer possible? What would it take? <http://www.rafiusa.org/pubs/sare.pdf>

Schievelbein Claudia und Hassenstein Wolfgang (2001): Wahnsinn mit Methode, in: Greepeace Magazin 3/01. Hamburg.

STMLF (2006): Staatsminister Josef Miller anlässlich der Milchwirtschaftlichen Fachtagung am 22. März 2006 in Kempten. Bayerisches Staatsministerium für Landwirtschaft und Forsten.

Swinbank, Alan, Trunter, Richard (2005): Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box?, in: The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy. Volume 6 Number 1. P.47-61. Saskatoon, Canada.

UBA (2005): Stickstoffüberschuss in der Landwirtschaft. <http://www.umweltbundesamt.de/dux/la-inf.htm>. Dessau.

USDA (2004): EU-25 Agricultural Situation. Rural Development in the European Union. GAIN Report No: E34095. Date: 11/30/2004. <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200411/146118181.pdf>.

Vindel, Bruno (2004): Implementation of EU rural development regulation in France: insights from the mid-term evaluation. Ministry of Agriculture, Food, Fisheries and Rural Affairs. Paris.

Vindel, Bruno (2004): Implementation of EU rural development regulation in France: insights from the mid-term evaluation. MAAPAR. Paris.

Wiggerthale, Marita (1999): Europäische Agrarumweltpolitik in den Grenzen der WTO. Oldenburg.

Wiggerthale, Marita (2005): What's wrong with EU agricultural subsidies? www.fairer-agrarhandel.de.

WWF, Nabu, BUND, DVL, Euronatur (2005): Anforderungen an die bundesdeutsche Strategie zur ländlichen Entwicklung 2007-2013. Stand Mai 2005.

WTO (2004): Committee on Agriculture - Notification - European Communities - Domestic support. G/AG/N/EEC/51. Genf.

WTO (2005): Committee on Agriculture - Notification - European Communities - Domestic support – Corrigendum. G/AG/N/EEC/51/Corr.1. Genf.