

Christian Ganzert, Christine Hebauer, Alois Heißenhuber, Martin Hofstetter und Jochen Kantelhardt

Reform der gemeinsamen Agrarpolitik - Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht

**Endbericht zum Forschungsvorhaben
UFOPLAN FKZ 801 810 20**

Forschungsgruppe für das F&E-Vorhaben:

Dr. Christian Ganzert (Projektkoordinator)

TUM Tech GmbH
- Weihenstephan –
Blumenstraße 16
D-85354 Freising
Email: Christian.Ganzert@tumtech.de

Christine Hebauer
Prof. Dr. Alois Heißenhuber
Dr. Jochen Kantelhardt
TU München
Lehrstuhl für Wirtschaftslehre
des Landbaues
Alte Akademie 14
85350 Freising-Weihenstephan
Email: Heissenh@weihenstephan.de

Universität Gesamthochschule Kassel
AG Ländliche Entwicklung
Dr. Götz Schmidt
Dr. Martin Hofstetter
34109 Kassel
Email:

Fachbetreuerin im BfN:
Karin Robinet
Fachgebiet II 1.1 Nachhaltigkeit und naturverträgliche regionale Entwicklung
Telefon: 0228-8491-199
Fax: 0228-8491-108
Email: RobinetK@bfn.de

Die BfN-Skripten sind nicht im Buchhandel erhältlich.

Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
Telefon: 0228-8491-200
URL: www.bfn.de

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter.

Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des Herausgebers übereinstimmen.

Nachdruck, auch in Auszügen, nur mit Genehmigung des BfN.

Druck: BMU-Druckerei

Gedruckt auf 100% Altpapier

Bonn – Bad Godesberg 2003

Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

- Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht -

Abschlussbericht zum Forschungs- und Entwicklungsvorhaben

„Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik – Agenda 2007“

(FKZ 80181020)

gefördert vom Bundesamt für Naturschutz aus Mitteln des
Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

von

Christian Ganzert, Christine Hebauer, Alois Heißenhuber,
Martin Hofstetter und Jochen Kantelhardt

7. Dezember 2003

Vorwort	8
Background and objectives of the project	9
Methodology	9
General results and recommendations for the national implementation of the Luxembourg agreements	10
<i>Summarised evaluation</i>	10
<i>The evaluation in detail</i>	10
Concluding remarks	12
1. Zusammenfassung	14
1.1 Hintergrund und Ziele des Vorhabens	14
1.2 Methodik	14
1.3 Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen für die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse	15
2 Einführung	19
3 Methode und Vorgehen	21
3.1 Projektdesign	21
3.2 Projektablauf	22
3.3 Vorgehen bei der Wirkungsabschätzung relevanter Politikvorschläge	24
3.3.1 Auswahl relevanter Politikvorschläge.....	24
3.3.2 Wirkungsabschätzung auf die Umwelt	31
3.4 Bewertung des Vorgehens und der Datengrundlagen	32
3.4.1 Erfahrungen bei der Auswahl relevanter Politikelemente und -varianten	32
3.4.2 Datengrundlagen für die Abschätzung der Wirkungen auf die Landwirtschaft	32
3.4.3 Wirkungen einer veränderten Landwirtschaft auf die Umwelt	34
3.4.4 Zusammenfassung und Konsequenzen.....	34
4 Auswirkungen ausgewählter Politikelemente auf Umwelt und Natur	37
4.1 Referenzsystem	37
4.2 Von der Produktion entkoppelte Prämien	40
4.2.1 Beschreibung und Auswahl der Varianten	40

4.2.2	Wirkungsabschätzung.....	43
4.2.3	Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen	50
4.3	Degression	51
4.3.1	Beschreibung und Auswahl der Varianten	51
4.3.2	Wirkungsabschätzung.....	53
4.3.3	Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen	60
4.4	Preissenkung	61
4.4.1	Beschreibung und Auswahl der Varianten	61
4.4.2	Wirkungsabschätzung.....	62
4.4.3	Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen	69
4.5	Milchquote	70
4.5.1	Beschreibung und Auswahl der Varianten	70
4.5.2	Wirkungsabschätzung.....	72
4.5.3	Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen	81
4.6	Cross Compliance	83
4.6.1	Beschreibung und Auswahl der Varianten	83
4.6.2	Wirkungsabschätzung.....	86
4.6.3	Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen	98
4.7	Ländlicher Raum.....	99
4.7.1	Beschreibung.....	99
4.7.2	Wirkungsabschätzung.....	103
4.8	Vergleich der Wirkungen der Politikelemente auf die Umwelt.....	108
5	Auswirkungen ausgewählter Szenarien als Kombinationen von Politikelementen auf Landwirtschaft und Umwelt.....	110
5.1	Wechselwirkungen zwischen den Politikelementen.....	110
5.2	Beschreibung von Szenarien.....	112
5.2.1	Szenario 1: Liberalisierung.....	112
5.2.2	Szenario 2: Legislativvorschläge der EU-Kommission vom Januar 2003	113
5.2.3	Szenario 3: Vorschläge der Umweltverbände	113
5.3	Wirkungsabschätzung.....	113
5.3.1	Status quo-Entwicklung.....	114

5.3.2	Szenario 1: Liberalisierung.....	117
5.3.3	Szenario 2: Legislativvorschläge der EU-Kommission.....	118
5.3.4	Szenario 3: Die Vorschläge der Umweltverbände.....	118
6	Analyse der Luxemburger Beschlüsse und Empfehlungen zur Umsetzung aus umweltpolitischer Sicht.....	120
6.1	Die Luxemburger Beschlüsse vom Juni 2003.....	120
6.2	Nationale Gestaltungsspielräume.....	122
6.3	Empfehlungen zur Ausgestaltung der nationalen Spielräume.....	124
6.3.1	Entkopplung.....	124
6.3.2	Umweltoption.....	126
6.3.3	Cross Compliance.....	127
6.3.4	Ländlicher Raum.....	129
6.4	Ausblick.....	130
7	Literatur.....	131
	Anhang.....	136
	Anhang 1: Ziele einer nachhaltigen Landwirtschaft.....	136
	Anhang 2: Beispiel für eine Finanzierung von nationalen Maßnahmen durch die Umweltoption.....	139

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Der zyklische Entwicklungsprozess der Untersuchung	21
Abb. 2:	Arbeits- und Zeitplan	23
Abb. 3:	Vorgehen für die Wirkungsabschätzung relevanter Politikvorschläge	24
Abb. 4:	Die verschiedenen Ebenen der agrarpolitischen Vorschläge	30
Abb. 5:	Szenario im Vergleich zur Entwicklung des Referenzsystems	31
Abb. 6:	Modellverbund der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft	33
Abb. 7:	Intensivierungszyklus der Landwirtschaft (nach Baldock et al. 2002)	37
Abb. 8:	Marginalisierungszyklus der Landwirtschaft (nach Baldock et al. 2002)	38
Abb. 9:	Diversifizierungszyklus der Landwirtschaft, eigene Darstellung	39

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Übersicht über die Politikvorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik	25
Tab. 2:	Wirkung verschiedener Varianten von der Produktion entkoppelter Prämien auf Landbewirtschaftung und Umwelt	44
Tab. 3:	Vergleichende Wirkungen der Entkopplungsvarianten	50
Tab. 4:	Wirkungsanalyse verschiedener Reformvarianten einer Degression	56
Tab. 5:	Vergleichende Wirkungen der verschiedenen Degressionsvarianten auf die Umwelt	60
Tab. 6:	Wirkungsanalyse verschiedener Varianten von Preissenkungen am Beispiel Roggen, Milch, Rindfleisch	63
Tab. 7:	Vergleichende Wirkungen der verschiedenen Preissenkungsvarianten auf die Umwelt	69
Tab. 8:	Wirkungsanalyse verschiedener Reformszenarien des Milchmarktes	73
Tab. 9:	Zusammenfassender Vergleich der Wirkungen auf die Umwelt	82
Tab. 10:	Wirkungsanalyse verschiedener Varianten von Cross Compliance	87
Tab. 11:	Vergleichende Wirkungen der verschiedenen Cross Compliance-Varianten auf die Umwelt	98
Tab. 12:	Aufteilung der EU-Mittel B1-4 „Ländliche Entwicklung“ nach einzelnen Maßnahmen	100
Tab. 13:	Vergleichende Wirkungen der verschiedenen Politikvarianten auf die Umwelt	109
Tab. 14:	Übersicht über Auswirkungen ausgewählter Szenarien auf Landbewirtschaftung und Umwelt auf verschiedenen Standorten	115

Abkürzungsverzeichnis

€	Euro
a. d.	an den / die
Abb.	Abbildung
Abhängk.	Abhängigkeit
abiot.	abiotisch
AbL	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft
AK	Arbeitskraft
AUM	Argrarumweltmaßnahme(n)
AUP	Agrar-Umweltprogramme
BfN	Bundesamt für Naturschutz
biot.	biotisch
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BML/BMLEF	Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CEAS	Centre for European Agricultural Studies
CC	Cross Compliance
COGECA	Confédération Générale des Coopératives Agricoles de l'Union Européenne
COPA	Comité des Organisations Professionnelles Agricoles de L'Union Européenne
CPE	Coordination Paysanne Européenne
d. h.	das heißt
Degr.	Degression
DBV	Deutscher Bauernverband
einschl.	einschliesslich
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
evtl.	eventuell
FAA	Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V.
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
Fts.	Fortsetzung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GV	Großvieh
GVE	Großvieheinheit(en)
ha	Hektar

Hrsg.	Herausgeber
INRA	Institute National Du Recherche Agronomique
Kap.	Kapitel
kg	Kilogramm
KOM	Kommission der Europäischen Union
KTBL	Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft
land.k.	landeskulturell
landw.	Landwirtschaftlich
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
mdl.	mündlich
Mio.	Million
MOEL	mittel- und osteuropäische Länder
MURL	Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes NRW
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NR	Nachwachsende Rohstoffe
NRW	Nordrhein-Westfalen
PAG	Projektbegleitende Arbeitsgruppe
Prof.	Professor
PSM	Pflanzenschutzmittel
S.	Seite
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
t	Tonne
Tab.	Tabelle
u.	und
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
u. U.	unter Umständen
USA	United States of America
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
wg.	wegen
WTO	World Trade Organisation
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

VORWORT

Die Integration des Naturschutzes in andere Politikfelder ist ein zentrales Anliegen einer modernen Naturschutzstrategie, denn neue Wege der Landbewirtschaftung und sich verändernde Marktbedingungen für Agrarprodukte beeinflussen die Lebensräume und Lebensgemeinschaften der Agrarlandschaft unmittelbar. Die europäische Agrarpolitik (GAP) stellt Weichen für eine naturverträgliche Beeinflussung des Bewirtschaftungsverhaltens der Landwirte. Das ist auch der Grund, warum sich der Naturschutz der Reform der Agrarpolitik zuwendet und das BfN verschiedene Forschungs- und Verbändeprojekte zur Begleitung der Agrarreform fördert.

Das hier veröffentlichte Gutachten einer fachübergreifenden Forschungsgruppe der TU-München, Gesamthochschule Kassel und TUM TECH GmbH ist das Produkt eines zweijährigen Politikberatungsprozesses, der im Dezember 2003 abgeschlossen wurde.

Das Gutachten befasst sich mit der sogenannten 1. Säule der Agrarpolitik, auf die annähernd 90% aller agrarpolitischen Ausgaben entfallen. Es werden die zentralen agrarpolitischen Reformelemente für die künftige Ausgestaltung der Agrarpolitik identifiziert, die ihren Niederschlag in den sogenannten „Luxemburger Beschlüssen“ vom 26. Juni 2003 und in der EU-VO 1782/2003 finden. Die Umwelt- und Naturschutzwirkungen der einzelnen Politikelemente (Entkoppelung der Prämien, Degression, Preissenkungen, Milchquote, Cross Compliance, Maßnahmen zum ländlichen Raum) wurden bewertet. Die Umwelt- und Naturschutzwirkungen wurden nach ihren biotischen und abiotischen Wirkungen und nach ertragreichen und ertragschwachen Standorten differenziert dargestellt.

Seit Januar 2004 wird in Deutschland intensiv über die nationale Umsetzung diskutiert. Die Vorstellungen der Bundesregierung finden sich im „Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“, das der Zustimmungspflicht des Bundesrates unterliegt und sich gegenwärtig in der parlamentarischen Beratung befindet.

Verschiedene für die Qualität von Natur und Landschaft wichtige Politikelemente sind noch umstritten. Dies gilt in besonderem Maße für die künftig als Grundlage für eine Förderung von den Landwirten flächendeckend zu erfüllenden Umwelt- und Naturschutzanforderungen (Cross-Compliance Anforderungen). Die Forschungsgruppe spricht sich hier für die Ausschöpfung des nationalen Handlungsspielraumes aus, „um Hemmnisse für generell umweltbelastende Verfahren (wie z.B. für überhöhte Viehbesätze, Bodenerosion, Nutzung von ökologisch sensiblen Standorten für die Ackernutzung, Beseitigung von Landschaftselementen) aufzubauen.“ Diese Auffassung wird auch vom BfN vertreten und das vorliegende Gutachten liefert hierfür zahlreiche weitere Argumente.

Die Forschungsgruppe macht deutlich, dass hohe Cross-Compliance-Anforderungen die gesellschaftliche Akzeptanz für die Förderung der Landwirtschaft erhöhen. An der Aufrechterhaltung einer naturverträglichen Landbewirtschaftung hat auch der Naturschutz aus einer Vielzahl von Gründen ein Interesse. Er vertritt deshalb die Auffassung, dass die gegenüber Weltmarktbedingungen verteuerte Produktion die Einkommensstützung der Landwirte rechtfertigt. Dies setzt jedoch angemessen hohe Cross-Compliance Anforderungen voraus.

Prof. Dr. Hartmut Vogtmann

Präsident des Bundesamtes für Naturschutz

SUMMARY

Background and objectives of the project

With the occurrence of BSE in Germany at the end of 2000, "agriculture" became a central issue on the political level and for society as a whole. Known as "turnaround in agricultural policy", intensive discussions were carried on the subject of redirecting the agricultural policy. As a result, a reform of the Common Agricultural Policy (CAP) became a central point of societal interest.

The central aspect for a new orientation of the agricultural policy, namely conditionality to nature and environmental policy objectives, was represented by "Agenda 2000". It forms the framework of the CAP for the years 2000 - 2006. "Agenda 2000" offers a number of positive aspects - above all "second pillar" of the CAP (Rural Development Regulation, agri-environmental programmes). However, in its main part ("first pillar"), the nature and environment protection objectives are only considered to a very limited extent. In 2002 and 2003, an intermediate evaluation of the Agenda 2000 ("Mid-term Review") was performed by the Commission and Member States, which led to fundamental changes. These have been laid down in the new horizontal regulation (EC) 1782/2003.

The objective of the research project was to provide sound information and recommendations in order to enable the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU) / Federal Agency for Nature Conservation (BfN) to position themselves technically and to exercise political influence as regards the "Agenda 2000" reform. Possible actions and measures should be developed aiming to integrate to a greater extent environmental and nature protection aspects into the agricultural policy reform. In addition, objectives and measures should be defined and feasible action strategies developed so that the financial instruments of the Common Agricultural Policy could to a greater extent satisfy environmental and nature protection objectives. The study concentrated on the "first pillar" of the Common Agricultural Policy (market and price regulations).

Methodology

The project was split into three phases. In an *initial step* different policy elements and policy options, that are under discussion, were selected. Then the effects of the relevant individual policy proposals on nature and the environment were estimated qualitatively under "ceteris-paribus conditions". The following data were used for this process of estimation:

- Results of economic model calculations on the effects of individual policy options on land use and the environment;
- Evaluation of the literature on the effects of the 1992 agricultural reform on the environment;
- Qualitative assessment made by the study authors on the effects of individual proposals using plausibility considerations; and,
- Discussion of the results achieved with external experts at a two-day workshop.

The analysed effects were compared with a reference system (status quo). It was assumed in the latter that technical progress would continue but the present agricultural policy regulations would remain unchanged.

In a *second step* with the main focus on the mutual interactions between the individual policy elements and policy options, the environmental effects of three complex policy proposals, which characterise the cornerstones of the EU agricultural policy reform process, were estimated.

In a concluding *third step* the agreements of the CAP reform (Luxembourg agreements) of June, 2003 were analysed and evaluated on the basis of the performed effect analysis and recommendations for their national form/implementation developed.

In order to link up the individual steps of the study as closely as possible to the ongoing political reform process and to achieve results that would be as useful as possible for the policy, a project-accompanying working group (PAG) was set up. The PAG discussed the intermediate results and formulated the further steps. The PAG involved representatives of the clients (Federal Agency for Nature Conservation, Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety) and their contractors as well as of the Federal Ministry of Consumer Protection, Food and Agriculture (BMVEL), the Federal Environmental Agency (UBA), the Federal Agricultural Research Centre (FAL), the European Nature Heritage Fund (Euronatur) and the Association of Rural Agriculture (AbL). As a result of the high degree of readiness of the clients and of the PAG members to co-operate and the flexibility of the contractors, it was possible to build up a structure oriented to the requirements of the ongoing reform processes. It will be possible to use this structure in comparable political reform processes in the future too.

General results and recommendations for the national implementation of the Luxembourg agreements

Summarised evaluation

The results of the study show that the Luxembourg agreements offer a range of opportunities for the objectives of the protection of nature and the environment.

From nature and environmental protection point of view, the main strengths of the agreements lie in the reduction of production incentives for farms with a high potential for over-use of natural resources, this being achieved through the decoupling and – by the introduction of an area payment - the strengthening of extensive farming systems. In addition, the agreements improve the introduction of minimum environmental standards within the framework of the cross-compliance instrument and strengthen the development of rural areas.

The greatest challenge for the agreements lies in the maintainance of extensive grassland farming systems, which at the same time are economically viable. To achieve it, a "policy mix" of minimum farming requirements, "environmental option" (national envelopes of 10 %, in accordance with Article 69 Regulation (EC) 1782/2003), suckling cow premia, reintroduction of a grassland premia, agri-environmental programmes and promotion of the processing and marketing of extensively produced meat and milk products.

Since it is hardly possible at the present time to make a realistic estimate of the effects of combined policy instruments due to a lack of fundamental data, we recommend that a monitoring system should be established for the farming systems so that suitable policy adjustment measures can be introduced as early as possible, to avoid undesirable consequential effects.

The evaluation in detail

Decoupling

Decoupling reduces the incentives for those farming systems which are supported by premia. From the environmental policy point of view, the strength of decoupling lies in the fact that farming systems having a negative impact on the environment (e.g. conventional cultivation of maize and intensive fattening of bovine animals) are no longer promoted directly and accordingly will be pushed back. However, environmentally-friendly farming systems (e.g. rearing suckler cows) will also be weakened by decoupling. Ac-

Accordingly the premia for especially environmentally-friendly farming systems should either remain coupled or compensation should be provided for these by other instruments such as the "environmental option".

Both single payment scheme and area payments are possible as decoupling models. An area payment has the clear advantage that it strengthens extensive farming systems which - up to the present time - were not entitled to premia (e.g. grassland, field-edge strips) and which furthers grassland regions. In addition, it removes the production incentive for intensive beef cattle and dairy cow husbandry based on silo-maize - forms of husbandry with which environmental problems are frequently associated. In contrast to the area payment, a single payment scheme protects premia in favoured areas and is in no way legitimised through the bringing of social or environmental benefits. Accordingly, it is to be expected that a single payment scheme will be successively phased out.

For these reasons it is recommended from an environmental-policy point of view that the premia granted up to the present time are fundamentally decoupled into a uniform area payment. Exceptions only make sense for those farming systems which have a high environmental value (e.g. the keeping of suckling cows, sheep). In order to avoid farm structure breaks and increase acceptance for the area payment model, transition regulations should be made possible.

Cross compliance

Cross compliance is an instrument that links direct payments directly with environmental and nature conservation obligations. It serves to base the payments on social issues. These obligations consist not only of the maintenance of legal standards but also include additional requirements which the Member States still have to define. The regulations on cross compliance improve the implementation of legally defined "good farming practice" and open new opportunities for weakening negative impacts on the environment (e.g. the ploughing of grassland in ecologically sensitive areas, excessive stocking of cattle) and couple the premia to a minimum farming level. In laying down the additional requirements, the level of protection in comparison with the legal standards and the expenditure for controls must be kept in mind.

Cross compliance functions only on farms that receive direct payments. Acceptance of the additional requirements by the individual farms depends on - amongst other things - how high the payments are in comparison with the expenditure for fulfilling the measures. If the costs for maintaining the cross-compliance measures (e.g. reduction of cattle stocks, mowing of steep slopes, creation of landscape elements) are too high and the payments are too low, it is possible that individual farms will opt not to go for the direct payments.

Modulation

Modulation is the shifting of funds from market and pricing measures ("first pillar") to the promotion the rural development measures ("second pillar"). It increases the scope for the targeted reward of ecological benefits from agriculture within the framework of the "second pillar". The consideration of social criteria (modulation is applied to the farms which get more than € 5,000 direct payments a year) improves the opportunities for small farming systems which are of importance for sustainable regional development.

However the scope of the reduction of direct payments in favour of modulation - with a maximum of 5 % of funds up to the year 2013, lies well below the initial proposals of the Commission in June, 2002.

Rural areas

The measures for the promotion of rural areas and here in particular the agri-environmental programmes represent the most important instrument for rewarding ecological benefits. The extending of the range of measures (amongst other things to food safety and quality as well as animal-welfare measures, regional management and farm advisory system) and the widening of the opportunities for application of the modulation funds (e.g. marketing, regional development) strengthen measures that are not directly rele-

vant for the environment. However, they frequently have a supporting function for many environmental and nature protection objectives (e.g. investment aids for the livestock breeding, aid for direct and regional marketing, environmentally friendly tourism etc.). This is true in particular for the promotion of inter-sectoral networks within the framework of a regional management scheme. The use of the funds should be simplified and made more flexible (e.g. global budget) and the individual measures should be matched more closely one to another.

The increasing of the EU cofinancing part for the agri-environmental programmes raises the regional financial scope for the direct rewarding of ecological benefits without at the same time increasing the regional financial requirements. Of decisive importance for the protection of the environment and nature is the extent to which the individual Federal Laender will make use of this newly created scope for action in the future.

Milk quotas

The milk quota represents a central instrument for the protection of nature and the environment. Many ecological benefits of agriculture are bound to the use of grassland for the husbandry of beef and dairy cows. The milk quota limits the regional and operational processes of concentration, the intensification of the milk production, the move of milk production out of less favoured areas and the decline in the opportunities for grassland that is rich in flora and fauna. From the environmental protection point of view, the weaknesses of the milk quota lie in the low level of precision with which environmental objectives are addressed. Thus farming systems with negative effects on the environment can also benefit from the state support measures.

According to the Luxembourg agreements, the milk quota should be retained until 2015 whereby the price support measures will be reduced and compensated for in part by a milk premia. This premia will be decoupled at the latest from the year 2007. With an area premia, extensive dairy cow husbandry farms will then tend to be strengthened and intensive forms of husbandry weakened. Even though at the present time there is no scope for action at national level, the low intervention prices for milk products and the great significance of dairy cow husbandry for the protection of the environment and nature mean that a careful attention should be kept on the development of dairy cow husbandry in the less favoured areas so that suitable adjustment measures can be introduced as early as possible when needed (e.g. through the introduction of grazing premia).

“Environmental option”

With the "environment option" (national envelopes) the Member States have the opportunity to retain up to 10 % of the direct payments in order to promote agricultural activities which are designed to protect the environment or to improve the quality or regional marketing of agricultural products. In contrast to the modulation funds, these funds do not have to be cofinanced by the Member States. Accordingly they are independent of the budget situation of the Federal State and the Federal Laender.

This opportunity should be made of use by the Member States to extend environment-related measures, particularly since the low modulation rate means that only a low level of additional funds are available for measures in the "second pillar". Possible measures include the conversion of tilled land to pasture in ecologically sensitive areas (e.g. moorland), extensive grazing husbandry methods (cattle or sheep) and/or an offer and marketing promotion of quality products produced in an environmentally friendly way.

Concluding remarks

The study presented here represented a methodological challenge. In view of the complex and generally indirect effects of agricultural policy on the environment, it was often not easy to make precise statements. More exact assumptions would have improved the results but would not, however, have represented the real situation in a better way. Here the largest deficits in knowledge lie in the area of estimat-

ing and - in terms of their ecological and social effects - analysing the changes in behaviour of farmers, resulting from changes of the complex agricultural policy conditions. For this reason it appears helpful to check the results of this and other studies comparing with real case studies in the regions.

In terms of content, the study showed that the Luxembourg agreements offer a range of opportunities for integrating environment and nature protection aspects into agricultural policy. In the future the two greatest challenges will lie in:

- recoupling payments to a still greater extent to environmental benefits from agriculture; and,
- boosting the demand from society for social and environmental benefits by farmers in order thereby to ensure that these benefits will also be secured in the long-term.

1. Zusammenfassung

1.1 Hintergrund und Ziele des Vorhabens

Mit dem Auftreten von BSE in Deutschland Ende 2000 ist „Landwirtschaft“ zu einem zentralen Thema in Politik und Gesellschaft geworden. Unter dem Schlagwort „Agrarwende“ wurde intensiv über eine Neuorientierung der Agrarpolitik diskutiert. Damit ist zwangsläufig auch eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in den Mittelpunkt des gesellschaftlichen Interesses gerückt.

Zentraler Ansatzpunkt für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik, die sich auch umwelt- und naturschutzpolitischen Zielsetzungen verpflichtet sieht, stellte die „Agenda 2000“ dar. Sie bildete den Rahmen der GAP für die Jahre 2000 bis 2006. Die „Agenda 2000“ weist vor allem mit der sogenannten „2. Säule“ (VO „Ländlicher Raum“, Agrarumweltprogramme) einige positive Ansatzpunkte auf. In ihrem Hauptteil („1. Säule“) blieben allerdings die Natur- und Umweltschutzziele weitgehend unberücksichtigt. In 2002 und 2003 wurde die Agenda 2000 einer Zwischenbewertung durch Kommission und Mitgliedsstaaten unterzogen („Midterm-Review“), die zu grundlegenden Änderungen führte. Diese werden in der neuen horizontalen Verordnung (EG) 1782/2003 festgeschrieben.

Ziel des Forschungsvorhabens war es, fundierte Grundlagen für eine fachliche Positionierung und politische Einflußnahme des BMU/BfN auf die Reform der „Agenda 2000“ zu schaffen. Es sollten Handlungsoptionen entwickelt werden, mit denen Umwelt- und Naturschutzaspekte verstärkt in die Reform der Agrarpolitik integriert werden können. Darüber hinaus sollten konkrete, fachlich abgesicherte Ziele und Maßnahmen definiert und umsetzbare Handlungsstrategien entwickelt werden, so dass die finanzkräftigen Instrumente der Gemeinsamen Agrarpolitik stärker als bisher umwelt- und naturschutzpolitischen Zielsetzungen gerecht werden. Die Untersuchung konzentrierte sich auf die „1. Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (Marktordnungen).

1.2 Methodik

Das Vorhaben wurde in drei Phasen bearbeitet: In einem *ersten Schritt* wurden verschiedene Politikelemente und -varianten ausgewählt, sich in der Diskussion befinden. Anschließend wurden die Auswirkungen der einzelnen relevanten Politikvorschläge auf Natur und Umwelt unter „ceteris-paribus-Bedingungen“ qualitativ abgeschätzt. Als Datengrundlagen für diesen Abschätzungsprozess dienten

- Ergebnisse ökonomischer Modellrechnungen zu den Wirkungen einzelner Politikvarianten auf Landbewirtschaftung und Umwelt,
- eine Auswertung der Literatur über die Umweltwirkungen der Agrarreform 1992,
- eigene qualitative Einschätzungen über die Wirkungen einzelner Vorschläge anhand von Plausibilitätsüberlegungen sowie
- eine Diskussion der erzielten Ergebnisse mit externen Experten auf einem zweitägigen Workshop.

Die analysierten Wirkungen wurden mit einem Referenzsystem (Status quo) verglichen. In diesem wird davon ausgegangen, dass sich der technische Fortschritt weiterentwickelt, die derzeitigen agrarpolitischen Regelungen aber konstant bleiben.

In einem *zweiten Schritt* wurden die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Politikelementen und -varianten in den Mittelpunkt gerückt und die Umweltwirkungen von drei komplexen Politikvorschlägen, welche die Eckpunkte des Reformprozesses der EU-Agrarpolitik kennzeichnen, abgeschätzt.

In einem abschließenden *dritten Schritt* wurden auf der Basis der durchgeführten Wirkungsanalysen die Beschlüsse zur Reform der GAP (Luxemburger Beschlüsse) vom Juni 2003 analysiert und bewertet sowie Empfehlungen für ihre nationale Ausgestaltung entwickelt.

Um die einzelnen Schritte der Untersuchung möglichst eng an den parallel ablaufenden politischen Reformprozess zu binden und für die Politik möglichst nutzbare Einzelergebnisse zu erzielen, wurde eine projektbegleitende Arbeitsgruppe (PAG) eingerichtet. Sie diskutierte die jeweiligen Zwischenergebnisse und formulierte Konsequenzen für die Bearbeitung der weiteren Untersuchungsschritte. Die PAG setzte sich zusammen aus Vertretern der Auftraggeber (Bundesamt für Naturschutz und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit), der Auftragnehmer sowie des Landwirtschaftsministeriums (BMVEL), des Umweltbundesamtes (UBA), der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), der Stiftung Euronatur und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL). Aufgrund der hohen Kooperationsbereitschaft der Auftraggeber und PAG-Mitglieder sowie der Flexibilität der Auftragnehmer gelang es eine Struktur aufzubauen, die sich an den Erfordernissen der fortschreitenden Reformprozesse orientierte. Sie kann künftig bei vergleichbaren politischen Reformen genutzt werden.

1.3 Zentrale Ergebnisse und Empfehlungen für die Umsetzung der Luxemburger Beschlüsse

Zusammenfassende Bewertung

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die Luxemburger Beschlüsse eine Reihe von Chancen für die Ziele des Natur- und Umweltschutzes bieten:

Die Hauptstärken der Beschlüsse liegen aus Natur- und Umweltschutzsicht in dem Abbau von Produktionsanreizen für Betriebe mit einem hohen Ressourcenbelastungspotential durch die Entkopplung und – bei der Umsetzung einer Flächenprämie – die Stärkung der extensiven Grünlandbetriebe. Darüber hinaus verbessern die Beschlüsse die Umsetzung ökologischer Mindeststandards im Rahmen der Cross Compliance-Maßnahmen und stärken die Entwicklung der ländlichen Räume.

Die größte Herausforderung der Beschlüsse liegt in der Aufrechterhaltung produktiver Nutzungen auf ertragsschwachen Grünlandstandorten. Möglichkeiten hierzu bietet ein „Policy-Mix“ aus Mindestbewirtschaftungsauflagen, Umweltoption (10%-Regelung nach Art. 69 VO(EG) 1782/2003), Mutterkuhprämien, Neueinführung einer Grünlandprämie, Agrarumweltprogrammen und einer Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von extensiv erzeugten Fleisch- und Milchprodukten.

Da eine realistische Abschätzung von Kombinationswirkungen mangels Datengrundlagen derzeit kaum möglich ist, empfehlen wir ein Monitoringsystem für die Landbewirtschaftung zu etablieren, um möglichst frühzeitig geeignete Anpassungsmaßnahmen der Politik vornehmen und unerwünschte Folgewirkungen vermeiden zu können.

Die Bewertung im Einzelnen

Entkopplung

Die Entkopplung vermindert die Anreize für diejenigen Produktionsverfahren, die mit Prämien staatlich unterstützt werden. Die Stärken der Entkopplung liegen aus umweltpolitischer Sicht darin, dass umweltbelastende Produktionsverfahren (z. B. herkömmlicher Maisanbau und intensive Rindermast) nicht mehr direkt gefördert und daher zurückgedrängt werden. Allerdings werden mit der Entkopplung auch umweltschonende Produktionsverfahren geschwächt (z. B. Mutterkuhhaltung). Die Prämien für besonders um-

weltschonende Produktionsverfahren sollten daher entweder gekoppelt bleiben oder aber durch andere Instrumente wie beispielsweise die Umweltoption kompensiert werden.

Als Entkopplungsmodell sind sowohl eine Betriebs- als auch eine Flächenprämie möglich. Eine Flächenprämie hat den deutlichen Vorteil, dass sie extensive Produktionsverfahren stärkt, die bisher nicht prämierechtigt waren (z. B. Grünland, Feldfutterbau, Ackerrandstreifen), und Grünlandregionen fördert. Darüber hinaus nimmt sie Produktionsanreize für intensiv wirtschaftende Rindviehbetriebe und Milchviehbetriebe auf Silomaisbasis – Betriebsformen die häufig mit Umweltproblemen verbunden sind. Im Unterschied zur Flächenprämie konserviert eine Betriebsprämie die Benachteiligung ertragsschwacher Regionen. Sie wird auch in keiner Weise durch gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft legitimiert. Es ist daher zu erwarten, dass eine Betriebsprämie sukzessiv abgebaut wird.

Aus diesen Gründen wird aus umweltpolitischer Sicht empfohlen, die bisherigen Prämien grundsätzlich zu entkoppeln und zu einer einheitlichen Flächenprämie zusammenzufassen. Ausnahmen sind lediglich bei solchen Produktionsverfahren sinnvoll, die eine hohe ökologische Bedeutung haben (z. B. Mutterkuhhaltung, Schafhaltung). Um die mit der Flächenprämie entstehenden Härten zu mindern, Strukturbrüche zu vermeiden und die Akzeptanz für das Flächenprämienmodell zu erhöhen, sollten zeitliche Übergangsregelungen zwischen Betriebs- und Flächenprämie ermöglicht werden.

Cross Compliance

Cross Compliance ist ein Instrument, das staatliche Prämien mit Umwelt- und Naturschutzverpflichtungen direkt verknüpft. Es dient dazu, die Prämien gesellschaftlich zu begründen. Diese Verpflichtungen umfassen nicht nur die Einhaltung gesetzlicher Standards, sondern zusätzliche Anforderungen, die die Mitgliedsstaaten noch definieren müssen. Die Regelungen zu Cross Compliance verbessern die Umsetzung der gesetzlich festgelegten „guten fachlichen Praxis“ und eröffnen neue Möglichkeiten umweltbelastende Verfahren zu schwächen (z. B. Grünlandumbruch auf ökologisch sensiblen Standorten, überhöhte Viehbesätze) und die Prämien an eine Mindestbewirtschaftung zu koppeln. Bei der Festlegung der zusätzlichen Anforderungen sind das Schutzniveau im Vergleich zu den gesetzlichen Standards und der Kontrollaufwand zu beachten.

Die Cross Compliance wirkt nur bei Betrieben, die Prämien erhalten. Die Akzeptanz der zusätzlichen Anforderungen durch die einzelnen Betriebe hängt u. a. davon ab, wie hoch die Prämien im Verhältnis zum Aufwand für die Einhaltung der Maßnahmen sind. Bei einem hohen Aufwand für die Einhaltung der CC-Maßnahmen (z. B. Abbau des Viehbesatzes, Mahd von Steillagen, Schaffung von Landschaftselementen) und bei einer geringen Prämienhöhe könnten die einzelnen Betriebe eher auf die Prämien verzichten.

Modulation

Die Modulation ist eine Umschichtung von Mitteln von markt- und preispolitischen Maßnahmen (1. Säule) zur Förderung des ländlichen Raums (2. Säule). Sie erhöht die Spielräume für eine gezielte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft im Rahmen der „2. Säule“. Die Berücksichtigung von sozialen Kriterien (Freibetrag von 5.000 €) verbessert die Möglichkeiten für kleinstrukturierte Nutzungssysteme, die für eine nachhaltige Regionalentwicklung von besonderer Bedeutung sind.

Der Umfang der Prämienkürzung zugunsten der Modulation bleibt mit maximal 5 % der Mittel bis zum Jahr 2013 allerdings weit hinter den ersten Vorschlägen der Kommission vom Juni 2002 zurück.

Ländlicher Raum

Die Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums, insbesondere die Agrar-Umweltmaßnahmen stellen das wichtigste Instrument für eine Honorierung ökologischer Leistungen dar. Die Erweiterung des Maßnahmenpektrums (u. a. zu Nahrungsmittelsicherheit und -qualität sowie zu Tierschutz, Regionalma-

nagement und Betriebsberatungssystem) und die Ausdehnung der Verwendungsmöglichkeiten der Modulationsmittel (z. B. Vermarktung, Dorferneuerung) stärken Maßnahmen, die zunächst nicht direkt umweltrelevant sind. Sie haben allerdings häufig eine unterstützende Funktion für viele Umwelt- und Naturschutzziele (z. B. Investitionshilfe für artgerechte Rinderhaltung, Hilfen zur Direkt- und Regionalvermarktung, sanfter Tourismus, etc.). Dies gilt insbesondere für die Förderung sektorübergreifender Netzwerke im Rahmen eines Regionalmanagements. Die Verwendung der Mittel sollte vereinfacht und flexibilisiert (z. B. Globalbudget) und die einzelnen Maßnahmen stärker aufeinander abgestimmt werden.

Die Anhebung des Kofinanzierungsanteils der EU für die Agrar-Umweltmaßnahmen erhöht die regionalen finanziellen Spielräume für eine direkte Honorierung ökologischer Leistungen, ohne gleichzeitig den regionalen Finanzierungsbedarf zu steigern. Für den Umwelt- und Naturschutz entscheidend ist, inwieweit die einzelnen Bundesländer diesen neu geschaffenen Spielraum in Zukunft nutzen werden.

Milchquoten

Die Milchquote stellt für den Natur- und Umweltschutz ein zentrales Instrument dar. Viele ökologische Leistungen der Landwirtschaft sind an die Nutzung des Grünlandes über die Rinder- und Milchviehhaltung gebunden. Die Milchquote hemmt die regionalen und betrieblichen Konzentrationsprozesse, die Intensivierung der Milchproduktion, die Abwanderung der Milchproduktion aus den ertragsschwachen Gebieten sowie die rückläufigen Nutzungsmöglichkeiten für arten- und kräuterreiches Grünland. Die Schwächen der Milchquote liegen aus umweltpolitischer Sicht in der geringen Zielgenauigkeit des Instruments. So kommen auch intensiv wirtschaftende Milchviehbetriebe in den Genuss der staatlichen Stützungsmaßnahmen.

Nach den Luxemburger Beschlüssen soll die Milchquote bis zum Jahr 2015 erhalten bleiben, wobei die Preisstützung vermindert und durch eine Milchprämie teilkompensiert wird. Diese Prämie wird spätestens ab dem Jahr 2007 entkoppelt. Bei einer Flächenprämie werden dann extensiv wirtschaftende Milchviehbetriebe eher gestärkt und intensiv wirtschaftende Betriebsformen geschwächt. Auch wenn derzeit keine nationalen Handlungsspielräume bestehen, sollte wegen der geringen Interventionspreise für Milchprodukte und der hohen Bedeutung der Milchviehhaltung für den Umwelt- und Naturschutz die Entwicklung der Milchviehhaltung in den benachteiligten Gebieten sorgfältig beobachtet werden, um möglichst frühzeitig geeignete Anpassungsmaßnahmen (z. B. Einführung von Beweidungsprämien) vornehmen zu können.

Umweltoption

Mit der „Umweltoption“ erhalten die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit bis zu 10 % der Direktzahlungen einzubehalten, um auf nationaler oder regionaler Ebene landwirtschaftliche Tätigkeiten zum Schutz der Umwelt oder zur Verbesserung der Qualität oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu fördern. Im Gegensatz zu den Modulationsmitteln müssen diese Mittel von den Mitgliedsstaaten nicht kofinanziert werden. Sie sind daher unabhängig von der Haushaltsslage von Bund und Ländern.

Diese Möglichkeit sollte von den Mitgliedsstaaten zum Ausbau umweltbezogener Maßnahmen genutzt werden, zumal wegen des niedrigen Modulationssatzes nur geringe zusätzliche Mittel für Maßnahmen in der zweiten Säule zur Verfügung stehen. Mögliche Maßnahmen umfassen die Umwidmung von Ackerland in Grünland in ökologisch sensiblen Gebieten (z. B. Moorböden), extensive Weidehaltungsverfahren (Rinder- oder Schafe) und/oder eine Angebots- und Vermarktungsförderung von umweltschonend erzeugten Qualitätsprodukten.

Ausblick

Die vorliegende Untersuchung stellte eine methodische Herausforderung dar: angesichts der komplexen und meist indirekten Wirkungen der Agrarpolitik auf die Umwelt war es oft nicht einfach, zu scharfen Aussagen zu gelangen. Präzisere Annahmen hätten zwar die Schärfe der Ergebnisse verbessert, nicht aber

die Realität besser abgebildet. Dabei bestehen die größten Wissensdefizite darin, die Verhaltensänderungen landwirtschaftlicher Betriebsleiter, die durch die komplexen Veränderungen der agrarpolitischen Rahmenbedingungen ausgelöst werden, abzuschätzen und in ihren ökologischen und sozialen Folgewirkungen zu analysieren. Aus diesem Grund erscheint es dringend notwendig, die Ergebnisse dieser und anderer Studien begleitend an realen Fallstudien in den Regionen zu überprüfen.

Inhaltlich zeigte die Untersuchung, dass die Luxemburger Beschlüsse eine Reihe von Möglichkeiten bieten, Umwelt und Naturschutzaspekte in die Agrarpolitik zu integrieren. Die zwei größten Herausforderungen bestehen in Zukunft darin, die staatlichen Zahlungen an die Landwirtschaft ökologisch noch stärker zu qualifizieren (Umkopplung) und die gesellschaftliche Nachfrage nach sozialen und ökologischen Leistungen der Landwirtschaft anzukurbeln, um diese Leistungen auch dauerhaft absichern zu können.

2 EINFÜHRUNG

Die Agrarpolitik hat eine besondere Bedeutung für den Umwelt- und Naturschutz. Die Landwirtschaft ist größter Flächennutzer in Deutschland und leistet auf diese Weise den unmittelbarsten Beitrag zur Gestaltung der Kulturlandschaft und zum Zustand der flächenhaften Umweltressourcen. Des Weiteren bestimmt die EU-Agrarpolitik zu immer größeren Anteilen das Einkommen und so auch das Verhalten der landwirtschaftlichen Betriebsleiter: durchschnittlich 55 % des Betriebsgewinns stammte 2002 aus staatlichen Direktzahlungen und nur noch 45 % wurden über den Markt erzielt.

Auch aus haushaltspolitischen Gesichtspunkten bietet die Agrarpolitik im Vergleich zur Umwelt- und Naturschutzpolitik große Möglichkeiten für eine umweltgerechte Gestaltung der Kulturlandschaft. Besondere Gestaltungsmöglichkeiten im Sinne von „Windows of Opportunity“ bieten sich während der Reformprozesse der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf europäischer Ebene an.

Nach der Reform der GAP im Jahre 1992 waren es die Beschlüsse der Agenda 2000, welche den europäischen Rahmen der Agrarpolitik bis zum Jahr 2006 absteckten. Zur Hälfte der Laufzeit sollte die Agenda 2000 einer Zwischenbewertung unterzogen und kleinere Anpassungen vorgenommen werden (Halbzeitüberprüfung). Diese Zwischenbewertung nutzte die Kommission in den Jahren 2002 und 2003, um die ursprünglich erst im Jahr 2006 geplante Reform vorzuziehen. Angetrieben wurde der Reformprozess bereits 2002 sowohl durch die Beschlüsse des EU-Rates zur Osterweiterung der EU und zur „Deckelung“ der Agrarausgaben, als auch durch die in 2003 in Cancun anstehenden WTO-Verhandlungen zur Liberalisierung des Handels mit Agrargütern.

Mit den Beschlüssen des Agrarrates im Juni 2003 in Luxemburg wurde die neueste Reform der GAP auf europäischer Ebene abgeschlossen. Die Beschlüsse geben den Mitgliedsstaaten eine Reihe von Handlungsspielräumen, die in den nächsten Monaten und Jahren auszufüllen sind.

Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, diesen Reformprozess auf EU-Ebene aus umwelt- und naturschutzpolitischer Sicht fachlich zu unterstützen. Mit der Untersuchung sollen wissenschaftliche Grundlagen für eine Positionierung des BMU hinsichtlich der EU-Agrarpolitik geschaffen und die Vertreter des BfN/BMU während des Reformprozesses beraten werden. Hierzu wurden relevante Vorschläge für den Reformprozess hinsichtlich ihrer Umweltfolgen analysiert und auf dieser Basis Empfehlungen für eine Reform der EU-Agrarpolitik aus umweltpolitischer Sicht entwickelt. Darüber hinaus sollen für die Zukunft Hilfestellungen gegeben werden, um die nationalen Handlungsspielräume aus umweltpolitischer Sicht zu gestalten.

Der inhaltliche Schwerpunkt der berücksichtigten Vorschläge liegt auf den einzelnen Marktordnungen der „1. Säule“ der GAP. Denn sie umfassen zum einen nach wie vor den Großteil der finanziellen Mittel. Mit den Luxemburger Beschlüssen wurde dieser Anteil bis zum Jahr 2015 weitgehend festgelegt. Ferner hat sich in den letzten Jahren gezeigt, dass sich die großen Hoffnungen, die aus umweltpolitischer Sicht auf die zweite Säule gelegt wurden, nur bedingt erfüllt haben. Die zweite Säule umfasst die agrarstrukturellen Fördermaßnahmen zum ländlichen Raum wie z. B. die Wasserwirtschaftlichen Maßnahmen, die Flurbereinigung und Dorferneuerung, die Agrarinvestitionsprogramme, die Agrarumweltprogramme, Aufforstungsmaßnahmen sowie Vorruhestandsregelungen etc. Diese Maßnahmen sind aus umwelt- und naturschutzpolitischer Sicht von großer Bedeutung. Sie können aber oft nur die durch die erste Säule bereits initiierten grundlegenden Veränderungen (z. B. der Art und des Umfangs und der Intensität der Flächennutzung) abbremsen bzw. beschleunigen. Die Maßnahmen der zweiten Säule werden in der vorliegenden Untersuchung als Gesamtpaket, vorwiegend in ihren Wirkungen im Verhältnis zur ersten Säule berücksichtigt.

In den nachfolgenden Kapiteln dieses Forschungsberichts werden zunächst das Vorgehen und die verwendeten Datengrundlagen beschrieben und kritisch reflektiert (Kap. 3). Anschließend werden die Wirkungen der einzelnen Politikelemente auf die Umwelt und eine nachhaltige Landwirtschaft abgeschätzt (Kap. 4). Im darauffolgenden Abschnitt erfolgt eine Wirkungsabschätzung von drei komplexen Politikvorschlägen (Szenarien): ein liberalisiertes Szenario, ein umweltpolitisches Szenario sowie das Szenario der EU-Legislativvorschläge vom Januar 2003 (Kap. 5). In einem letzten Kapitel werden Empfehlungen für die Umweltpolitik abgeleitet; als Grundlage dienen dabei die nationalen Handlungsspielräume, welche durch die Beschlüsse des Agrarrates vom Juni 2003 in Luxemburg festgelegt wurden (Kap. 6).

3 METHODE UND VORGEHEN

3.1 Projektdesign

Die Untersuchung sollte gewährleisten, dass die Projektergebnisse zum parallel ablaufenden praktischen Reformprozess der EU-Agrarpolitik inhaltlich und zeitlich anschlussfähig und auf die Bedürfnisse der Vertreter von Umweltverwaltung und Politik zugeschnitten sind. Das Projekt wurde daher iterativ, d. h. in einem zyklischen Entwicklungsprozess bearbeitet, in dem Planung, Bearbeitung und Reflektion abwechseln (Abb. 1).

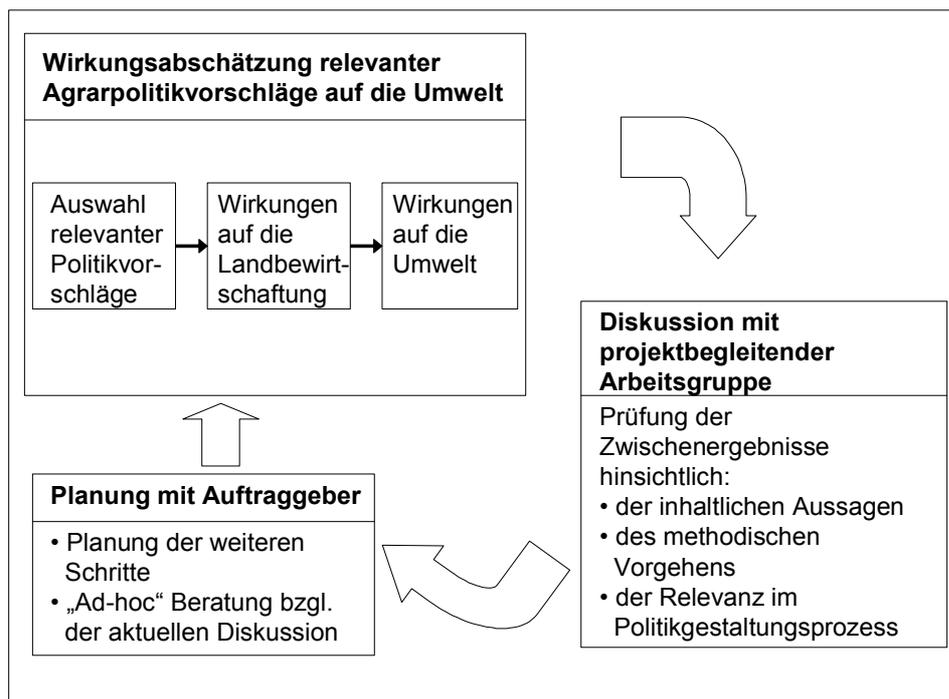


Abb. 1: Der zyklische Entwicklungsprozess der Untersuchung

Die Planung der jeweiligen Bearbeitungsschritte erfolgte zusammen mit dem Auftraggeber des Projekts (BfN/BMU). Für die Wirkungsabschätzung wählten die Projektmitarbeiter zunächst relevante Politikvorschläge aus und analysierten anschließend die Wirkungen aus umweltpolitischer Sicht.

Eine projektbegleitende Arbeitsgruppe (PAG) diskutierte die jeweiligen (Zwischen)Ergebnisse und prüfte sie hinsichtlich der fachlichen Inhalte, des methodischen Vorgehens sowie ihrer Relevanz für die aktuellen Diskussionen zur EU-Agrarreform. In der PAG waren Vertreter von folgenden Gruppen beteiligt: die Auftraggeber (BfN/BMU), das Umweltbundesamt (UBA), das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), die Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), die Umweltstiftung „Euronatur“ sowie die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL).

In der Mitte der Projektlaufzeit (November 2002) führte der Auftragnehmer zusätzlich einen Expertenworkshop durch. Er diente dazu, die Projektergebnisse aus einer breiten Expertensicht zu bewerten. Teilgenommen haben neben den Mitgliedern der PAG Vertreter von Forschungseinrichtungen und Hochschulen aus den Disziplinen Agrar- und Ressourcenökonomie sowie Landschaftsökologie, von Landwirtschafts- und Umweltverbänden sowie von Landesministerien.

Die zeitnahe Anbindung der Untersuchung an den Reformprozess hatte zwei unmittelbare methodische Auswirkungen:

1. Die Projektbearbeitung erforderte eine hohe Flexibilität, da immer wieder unvorhersehbare Reformvorschläge in die breite politische Diskussion gelangten.
2. Angesichts der beschränkten Vorhersehbarkeit der relevanten Politikvorschläge wurden in der Untersuchung systematisch die „Eckpunkte“ des möglichen Entscheidungsspielraumes hinsichtlich ihrer Umweltwirkungen abgeschätzt. Auf diese Weise konnte eine gewisse Unabhängigkeit von den oft schnell veralteten Politikvorschlägen erzielt werden.

3.2 Projektablauf

Die enge Anbindung der Projektarbeiten an den praktischen Reformprozess wird durch den Projektablauf dokumentiert. Der geschilderte Zyklus wurde in vier Phasen durchlaufen (vgl. Abb. 2):

1. Phase: Projektkonzeption und Auswahl relevanter Politikvorschläge

Ziel der ersten Projektphase war, ein gemeinsames Projektverständnis zu entwickeln und eine Wirkungsabschätzung von wichtigen Politikvorschlägen vorzubereiten. In dieser Phase wurden relevante Politikvorschläge identifiziert und das Konzept für die Wirkungsabschätzung festgelegt (Kap. 3.3).

2. und 3. Phase: Folgenabschätzung einzelner Politikelemente

Ziel der zweiten und dritten Projektphase war, die Folgen einzelner Politikelemente auf die Umwelt abzuschätzen. In der zweiten Phase wurde für einige Elemente eine erste Abschätzung vorgenommen. Nach einer Diskussion der Ergebnisse in dem Expertenworkshop wurden in der dritten Phase die Folgenabschätzungen methodisch und inhaltlich erweitert. Die Ergebnisse dieser Phase finden sich in Kap. 4.

4. Phase: Integration

In der letzten Phase wurden die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Politikelementen analysiert und die Folgeabschätzung für drei Szenarien (d. h. Kombinationen verschiedener Politikelemente) und die Luxemburger Beschlüsse vorgenommen. Die Ergebnisse dieser Phase sind in den Kapiteln 5 und 6 dargestellt.

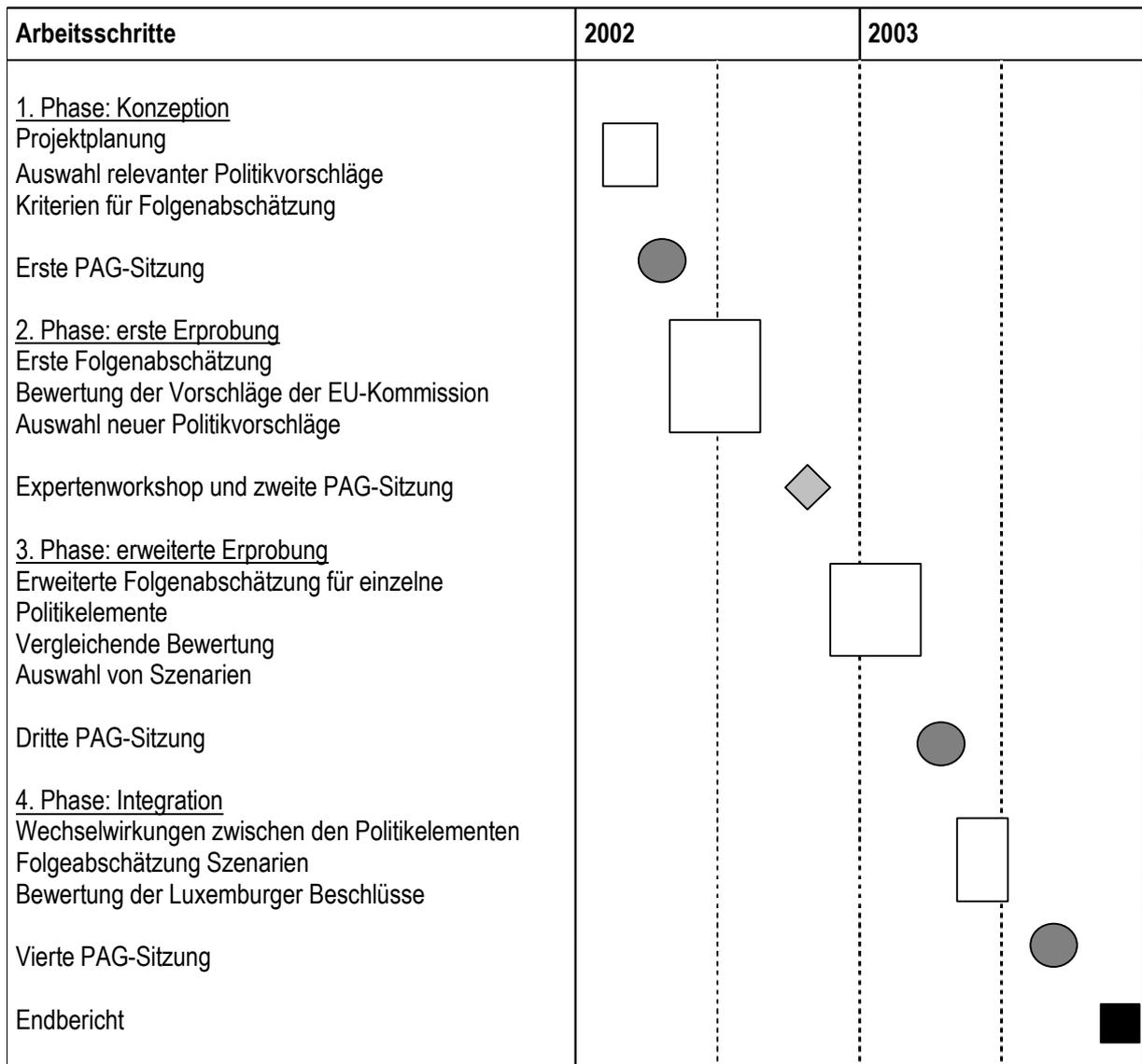


Abb. 2: Arbeits- und Zeitplan

3.3 Vorgehen bei der Wirkungsabschätzung relevanter Politikvorschläge

Das Vorgehen für eine Abschätzung der Wirkungen wichtiger Politikvorschläge auf die Umwelt umfasst zum einen die Auswahl relevanter Politikvorschläge und -varianten und zum anderen eine Abschätzung ihrer Wirkungen auf die Zielsetzungen der Umweltpolitik (Abb. 3).

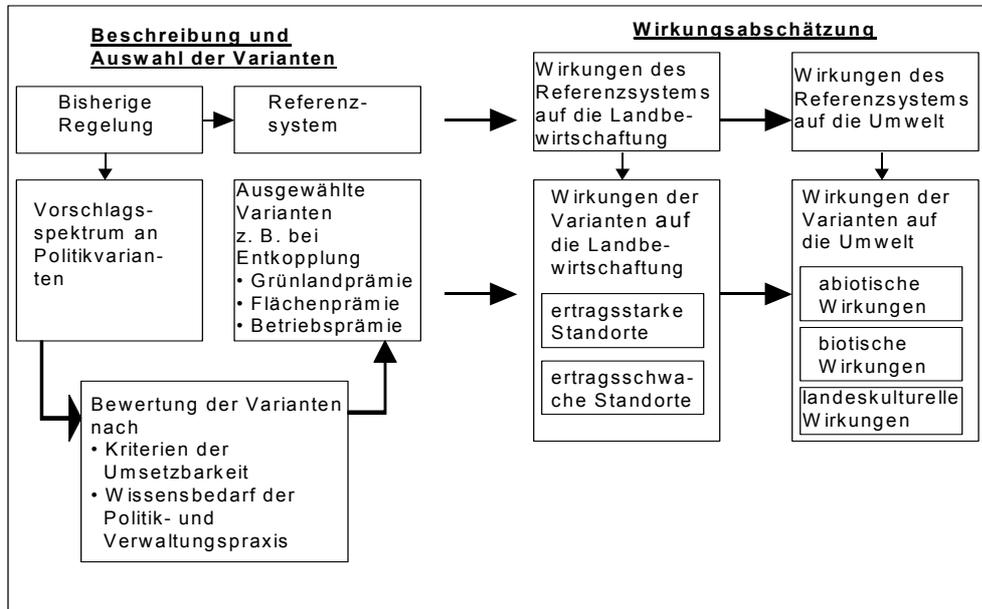


Abb. 3: Vorgehen für die Wirkungsabschätzung relevanter Politikvorschläge

3.3.1 Auswahl relevanter Politikvorschläge

Eine Vielzahl an gesellschaftlichen Gruppen versucht Einfluss auf den Reformprozess der Gemeinsamen Agrarpolitik zu nehmen und entwickelt dafür entsprechende Vorschläge. Diese wurden erfasst und nach Politikelementen wie z. B. Cross Compliance, Modulation oder Prämienausgestaltung/Entkopplung in einer Tabelle systematisiert.¹ Eine Auswahl an Vorschlägen ist in Tabelle 1 dargestellt.

¹ Vgl. Anhang 1; Aufgenommen werden vor allem Vorschläge von

- staatlichen Institutionen (EU-Kommission, EU-Mitgliedstaaten, EU-Parlament, BMVEL, Bundesländer, Rechnungshöfe);
- politischen Parteien auf Bundesebene;
- Wirtschaftsverbänden (Landwirtschaftsverbände, Wirtschafts- und Industrieverbände);
- Wissenschaftlern und Politikberatern;
- Nichtregierungsorganisationen (NGO) (z. B. Umwelt- und Entwicklungspolitische Organisationen).

Tab. 1: Übersicht über die Politikvorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik

A) Politikvorschläge des Berufsstandes

Kategorie/Autor	COPA (2002) ²	Deutscher Bauernverband ³	BV Baden-Württemberg ⁴	AbL und Umweltverbände (Oktober 2001) ⁵	CPE ⁶	Deutscher Bauernbund (2001) ⁷
Prämienausgestaltung	Beibehaltung der Markt- und Preispolitik	Beibehaltung der Markt- und Preispolitik	- Keine Prämien im Rahmen von Marktordnungen - Für Rindfleisch zunächst noch Preisausgleich (30% der Verkaufserlöse)	- einheitliche Flächenprämie (Grundprämie) für alle Nutzungen (incl. bisheriger Tierprämien) - Grundprämie auch für unproduktive Flächen	k.A. - Einkommen über Preise - in benachteiligten Gebieten zusätzliche Preiszuschüsse über Direktzahlungen	- Umwandlung der Tierprämien in Grünlandprämie - langfristig differenzierte Flächenprämie als Pflegeentgelt mit spezifischer ökologischer/sozialökonomischer Kriterienbindung
Modulation	Nein	Nein	k.A.	- obligatorisch - Degression nach Gesamtprämienhöhe (Arbeitskräfte anrechenbar)	Direktzahlungen in benachteiligten Gebieten	Bindung an sozialökonomische Kriterien
Cross Compliance	k.A.	k.A.	Nein	- Kriterien: 2 GV/ha, „gesunde“ Fruchtfolge, 5% Landschaftselemente, Grünland in sensiblen Gebieten, keine gentechnisch veränderten Pflanzen, gute fachliche Praxis	k. A.	Nein, nur Landesverband Sachsen-Anhalt

² COPA-COGECA (2002)

³ DBV DBV (März 2002 u. März 2003)

⁴ LANDESBAUERNVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG (2002)

⁵ EURONATUR/ABL (2001)

⁶ CPE (2001)

⁷ DEUTSCHER BAUERNBUND (2001)

Tab. 1: Übersicht über die Politikvorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (Fts.)

A) Politikvorschläge des Berufsstandes

Kategorie/Autor	COPA (2002) ⁸	Deutscher Bauernverband ⁹	BV Baden-Württemberg ¹⁰	AbL und Umweltverbände (Oktober 2001) ¹¹	CPE ¹²	Deutscher Bauernbund (2001) ¹³
Ländlicher Raum	Honorierung nicht-marktfähiger Leistungen durch zusätzliche Mittel	<ul style="list-style-type: none"> - Zusätzliche Mittel für Umwelt-, Natur- und Tierschutz - Stärkung Investitionsförderung und Ausgleichszulage - Erweiterung der Förderkriterien 	<ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Bewirtschaftungsprämie als Entgelt für Pflege der Kulturlandschaft - zusätzliche Honorierung für freiwillige Auflagen - Bezahlung spezieller ökologischer Leistungen - Beibehaltung Ausgleichszulage, Investitionsförderung 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbau der zweiten Säule durch Umwidmung aus der 1. Säule - Agrarumweltmaßnahmen und Diversifizierung als Schwerpunkte - stärkerer Regionalbezug 	<ul style="list-style-type: none"> - kein Handel mit Produktionsrechten; - Förderung regionaler Märkte und Verarbeitungsbetriebe 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufstockung der zweiten Säule - Weiterentwicklung der Maßnahmen
Prämienkürzung	Nein	Nein	k.A.	Nur im Rahmen der Modulation	k.A.	Nur durch Modulation
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> - Stärkung nicht-handels-bezogener Anliegen - bei Importen europäische Standards oder Direktausgleich 	Beibehaltung der Mengenregulierung; Beibehaltung der Markt- und Preispolitik	<ul style="list-style-type: none"> - Wiedereinführung der Vorruhestandsregelung - Degressive Staffelung der Prämien nach Betriebsgrößen wird noch diskutiert - Abschaffung der Marktordnungen mit Ausnahme von Milch und Zucker - einheitliche Standards 	<ul style="list-style-type: none"> - Abbau Exportsubventionen - Absicherung von Qualitätsstandards durch qualifizierten Außenschutz - Absicherung von Green-Box-Maßnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> - max. Viehbesatz; Förderung Fruchtfolge und Maisersatz durch Ackerfutter, Unterstützung für Tier- und Umweltleistungen, - Mengenregulierung - Zölle wegen sozialer und umweltbedingter Zusatzkosten - Abschaffung von Exportsubventionen zur Rechtfertigung der Gemeinschaftspräferenz - Ersatz der WTO 	<ul style="list-style-type: none"> - Beibehaltung von Außenschutz, Exporterstattungen und Ausgleichszahlungen - zusätzliche Ausgleichszahlungen für erhöhte Normen

⁸ COPA-COGECA (2002)

⁹ DBV (März 2002 u. März 2003)

¹⁰ Landesbauernverband Baden-Württemberg (2002)

¹¹ Euronatur/AbL (2001)

¹² CPE (2001)

¹³ DEUTSCHER BAUERNBUND (2001)

Tab. 1: Übersicht über die Politikvorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (Fts.)

B) Politikvorschläge von Wissenschaftlern und Politikberatern

Kategorie/Autor	Isermeyer (2001) ¹⁴	„Wirtschaftsweise“ ¹⁵	SRU ¹⁶	Ehemaliger Wiss. Beirat beim BML ¹⁷
Prämienausgestaltung	<ul style="list-style-type: none"> - Einheitsprämie Acker- und Grünland - keine Tierprämien - degressive personenbezogene Zusatzprämie für Rindviehhalter 	pauschale Zahlungen (z. B. Basis Durchschnitt der letzten 3 Jahre)	Direktzahlungen auf Gesamtfläche einschließlich Landschaftselemente umlegen	<ul style="list-style-type: none"> - einheitliche Flächenprämie je ha LF - Zusatzausgleich für Milch und Rindfleisch möglich
Modulation	Nein	Nein	Mittelumwidmung wird generell begrüßt	Nein
Cross Compliance	Nein	Nein	k.A.	Nein
Ländlicher Raum	<ul style="list-style-type: none"> - finanzielle Aufstockung durch eingesparte Mittel aus 1. Säule - inhaltliche Weiterentwicklung (Investitionsförderung, Tierschutz) 	Teil der eingesparten Direktzahlungen in der 2. Säule umschichten	<ul style="list-style-type: none"> - Umwidmung von Fördermitteln für Umwelt- u. Naturschutz - neue Erwerbsmöglichkeiten fördern, v. a. Honorierung ökologischer Leistungen - Kofinanzierung überarbeiten 	<ul style="list-style-type: none"> - Umweltprogramme stärken - Honorierung nichtmarktfähiger Leistungen - Erweiterung der Programme um Natur- und Tierschutz, Landschaftsbild und Lebensqualität
Prämienkürzung	<ul style="list-style-type: none"> - zeitliche Degression - Abbau innerhalb von 5-10 Jahren 	zeitliche Degression, z. B. 5% p.a.	zumindest einen Teil der Agrarfördermittel für ökologische Leistungen umwidmen	<ul style="list-style-type: none"> - zeitliche Degression - Abbau innerhalb von maximal 15 Jahren
Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> - ab 2006 Abschaffung der Milchquote und Tierprämien, - Gleichbehandlung von 1. und 2. Säule hinsichtlich Kofinanzierung - langfristig Abschaffung der Marktordnungen (außer Sicherheitsintervention) - Freiräume für Umwelt- und Tierschutz schaffen 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufhebung der Kontingente bei Milch und Zucker - restlicher Teil der eingesparten Direktzahlungen zurück an Haushalt - 1250 €-Kleinerzeugerregelung als richtungsweisend - evtl. nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen - Aufhebung der Preisstützung, Anfang mit Getreideintervention - weitere Reformen bei anderen Agrarprodukten - Abbau Exportsubventionen 	Schrittweise Liberalisierung des Handels; Liberalisierung bedarf zusätzlicher Umweltinstrumente (Besteuerung von Betriebsmitteln, Ordnungsrecht)	<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung von Zucker- u. Milchkontingentierung - keine obligatorische, aber maximale freiwillige Flächenstilllegung - Abbau Zölle, Exporterstattung, Preisstützung - Freiräume für Umweltprogramme schaffen

¹⁴ ISERMEYER (2001): Die Agrarwende – was kann die Politik tun?

¹⁵ SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2001)

¹⁶ SRU (2002)

¹⁷ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1997)

Tab. 1: Übersicht über die Politikvorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (Fts.)

C) Politikvorschläge von Bund und Kommission; Beschluß des Agrarministerrates und nationale Ausgestaltungsvorschläge zum Midtermreview

Kategorie/Autor	BMVEL 2001 ¹⁸	EU-Kommission Juli 2002 ¹⁹	Agrarministerrat 26.6.2003 ²⁰	AbL und Umweltverbände September 2003 ²¹
Prämienausgestaltung (Entkopplung)	schrittweise Entkopplung von Prämienzahlungen; Einbeziehung von Ackerfutter in einheitliche Ackerflächenprämie; Umwandlung von Tierprämien (Rindfleisch, Milch) in Grünlandprämie	Betriebsbezogene entkoppelte Prämien unter Einbeziehung aller Prämien für Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Rindfleisch und zukünftig Milch	alle Tier- und Ackerprämien werden entkoppelt; in vielen Fällen aber Teilentkopplung möglich; Prämien werden als Betriebs- oder regionale Flächenprämie zugeteilt (Mix ist möglich; ebenso Grünl./Ackerprämie)	vollständige Entkopplung aller Prämien (auch Milch) ab 2005; Überführung in einheitliche Flächenprämie; Ausnahme Tierprämie bis 30.000 €. Ab 2010
Modulation	obligatorische Modulation; zum Teil zur Ausdehnung der zweiten Säule, zum Teil aber auch als Einsparung des EU-Haushaltes zu nutzen	- obligatorische ansteigende Modulation von 2004 (3%) auf 2010 (20%) - kürzungsfreier Betrag für kleine Betriebe (5000 €; zusätzlicher Freibetrag je AK von 3000 €) - Neuverteilung der Modulationsmittel zwischen den Mitgliedsstaaten;	obligatorische ansteigende Modulation von 2005 (3%) auf 2007 (5%) kürzungsfreier Betrag für kleine Betriebe (5000 €) 90% der freiwerdenden Modulationsmittel bleiben in Deutschland	
Prämienkürzung	zeitliche Degression aller Direktzahlungen; lineare Durchführung ohne Obergrenzen oder soziale Staffelungen	Kappungsgrenze 300.000 €/Betriebe	Kürzungen nur wenn Etat überschritten wird; aber Umwidmung von bis zu 10% der Direktzahlungen für Maßnahmen zur Umwelt/Qualitätsverbesserung national sofort möglich	- 10%-Mittel nutzen für Beweidungsprämie, Ausgleichszahlungen etc. - Staffelung der Flächenprämie ab 2010;
Cross Compliance	nur als ergänzendes Element; Ausbau von CC-Vorschriften kein vorrangiges Ziel	Vorschriften für: - Umwelt - Tierschutz - Lebensmittelsicherheit - Betriebssicherheit Anbindung an EU-Rechtsvorschriften	18 EU-Vorschriften (Umwelt- Tierschutz, Lebensmittelsicherheit) müssen umgesetzt und eingehalten werden; weitere Bedingungen zum Erhalt des Bodens in gutem landwirtschaftlichen Zustand müssen national konkretisiert werden	- konkrete Vorschläge zum Bodenschutz (Fruchtfolgestandards, Bodenbedeckung/Erosionsschutz, Mindestbeweidung/Nutzung, Landschaftsstrukturelemente
Ländlicher Raum	- größerer Mittelumfang durch Modulation; - Erweiterung des Fördermaßnahmenspektrums um Tierschutz; Investitionsförderung zur Diversifizierung sowie nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten	- Ausbau der 2.Säule - auch Tierschutz und alternative Einkommensmöglichkeiten fördern - Anhebung der EU-Finanzierungssätze für Agrarumweltmaßnahmen auf 60% bzw. 85%	Zusätzliche Fördermaßnahmen: - Qualitätssicherung und Zertifizierung - Tierschutz (bis 500 €/GV) - Übergangshilfe bei Einführung von höheren Standards - höhere Investitionsförderung Junglandwirte	

¹⁸ BMVEL (2001)

¹⁹ EU-KOMMISSION (2002): Halbzeitbewertung der gemeinsamen Agrarpolitik.

²⁰ Europäischer Rat (2003)

²¹ EURONATUR/AbL (2003)

Tab. 1: Übersicht über die Politikvorschläge zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (Fts.)

C) Politikvorschläge von Bund und Kommission; Beschluß des Agrarministerrates und nationale Ausgestaltungsvorschläge zum Midtermreview

Kategorie/Autor	BMVEL 2001 ²²	EU-Kommission Juli 2002 ²³	Agrarministerrat 26.6.2003 ²⁴	AbL und Umweltverbände September 2003 ²⁵
Milch	Entwertung der Milchquoten durch Vorziehen und Verstärkung der in der Agenda 2000 beschlossenen Stützpreissenkungen	keine klare Positionierung; vier Alternativen werden geprüft	- Quotenregelung wird bis 2015 verlängert - Interventionspreis wird um 20% gesenkt - Ausgleichsprämie (55% der Preissenkung) wird spätestens ab 2007 entkoppelt	Stärkung der Milcherzeugung auf Grünland durch Grünlandprämie; Milchmengenbegrenzung bei steigenden Interventionsmengen
Sonstiges	- Möglichst viele Marktordnungen in Reform einbeziehen; - Abbau der internen Preisstützung und Intervention auf Sicherheitsnetz - Abbau von Exportsubvention und Flächenstilllegung	- Interventionspreissenkung Getreide um 5% - Wegfall der Roggenintervention - Eiweiß- und Energiepflanzen erhalten Zusatzprämie/ha von 55 € bzw 45 € - obligatorische 10- jährige Dauerstilllegung; der Anbau nachwachsender Rohstoffe auf Stilllegungsfläche entfällt - betriebsbezogene Audits	- keine Interventionspreissenkung bei Getreide - Roggenintervention fällt weg - Zuschläge für Eiweiß- und Energiepflanzen bleiben - sowohl Rotationsbrache wie auch Anbau nachwachsender Rohstoffe bleiben bei Stilllegungsflächen erlaubt	

²² BMVEL (2001)

²³ EU-KOMMISSION (2002): Halbzeitbewertung der gemeinsamen Agrarpolitik.

²⁴ RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2003)

²⁵ EURONATUR/AbL (2003)

Als Quellen für die Erfassung der Politikvorschläge dienten Fachpublikationen, Internetrecherchen und sonstige Unterlagen relevanter Akteursgruppen. Viele Gruppen präsentierten während des Reformprozesses immer wieder neue Vorschläge. Die Tabelle wurde daher laufend aktualisiert.²⁶ Das Spektrum der Vorschläge innerhalb der einzelnen Politikelemente wurde zu Entscheidungsvarianten (Ebene III) verdichtet²⁷ (Abb. 4).

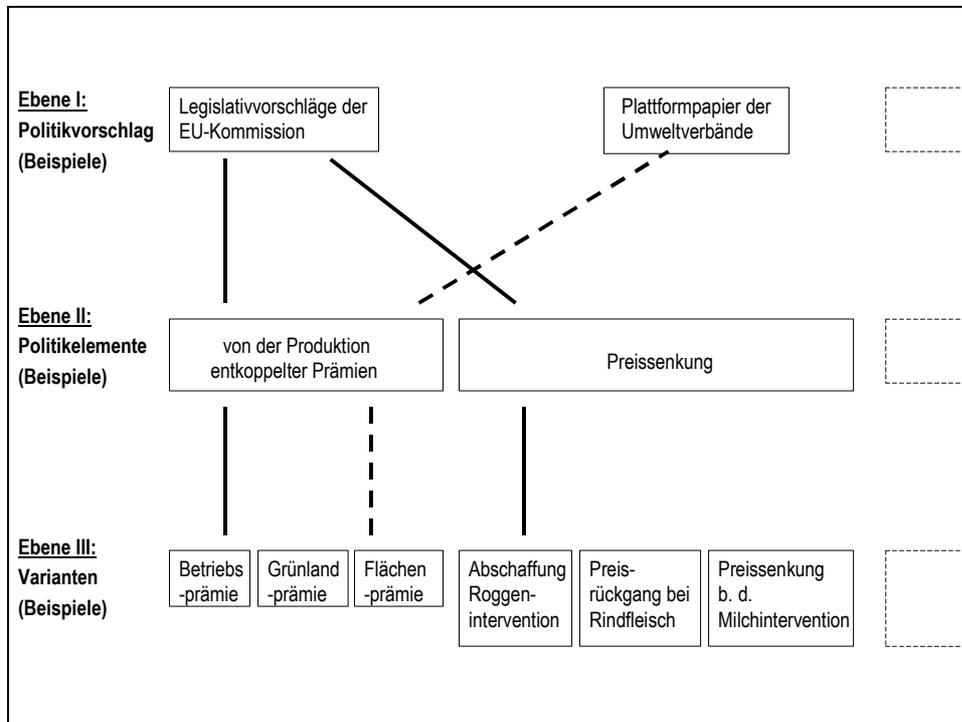


Abb. 4: Die verschiedenen Ebenen der agrarpolitischen Vorschläge

Anschließend wurden diese Varianten nach Kriterien bzgl. ihrer Umsetzbarkeit bewertet. Diese Bewertung stellt den Rahmen für den politischen Diskussionsprozess dar. Als Kriterien wurden verwendet: die Kohärenz mit den WTO-Vereinbarungen, die Folgen für die öffentlichen Haushalte, der Administrationsaufwand für die Umsetzung des Vorschlages, die ökologische Wirksamkeit, die Umverteilungswirkung und die gesellschaftliche Stellung der Gruppen, die den Vorschlag unterstützen.

Die erzielten Ergebnisse wurden anschliessend in der PAG mit Vertretern von Politik und Verwaltung diskutiert und eine Auswahl an Politikelementen und -varianten für die Folgeabschätzung getroffen. Diese Auswahl wurde während der politischen Diskussion zum Reformprozess immer wieder gemeinsam überprüft und entsprechend des aktuellen Diskussionsstandes ergänzt.

Wie in Abb. 3 veranschaulicht ist, wurde diesen ausgewählten Varianten ein Referenzsystem gegenüber gestellt. Mit ihm wurden die Wirkungen der einzelnen Varianten verglichen. Dieses Referenzsystem geht davon aus, dass die agrarpolitischen Regelungen zum Zeitpunkt 2002 (d. h. Statusquo-Bedingungen) auch in der Zukunft gelten, während gleichzeitig sich die technischen Rahmenbedingungen (z.B. Züchtungsfortschritt) weiterentwickeln. (Abb. 5)

²⁶ Zeitlich wurden alle Vorschläge bis zur Reaktion von AbL u. Umweltverbänden im September 2003 auf die Ministerratsbeschlüsse von Juni 2003 einbezogen. Die Vorschläge zur nationalen Umsetzung der EU-Beschlüsse mussten unberücksichtigt bleiben.

²⁷ Bei der Darstellung des Vorschlagsspektrums für Varianten konnten aus zeitlichen Gründen lediglich die Vorschläge bis zu den Legislativvorschlägen der EU-Kommission vom Januar 2003 berücksichtigt werden.

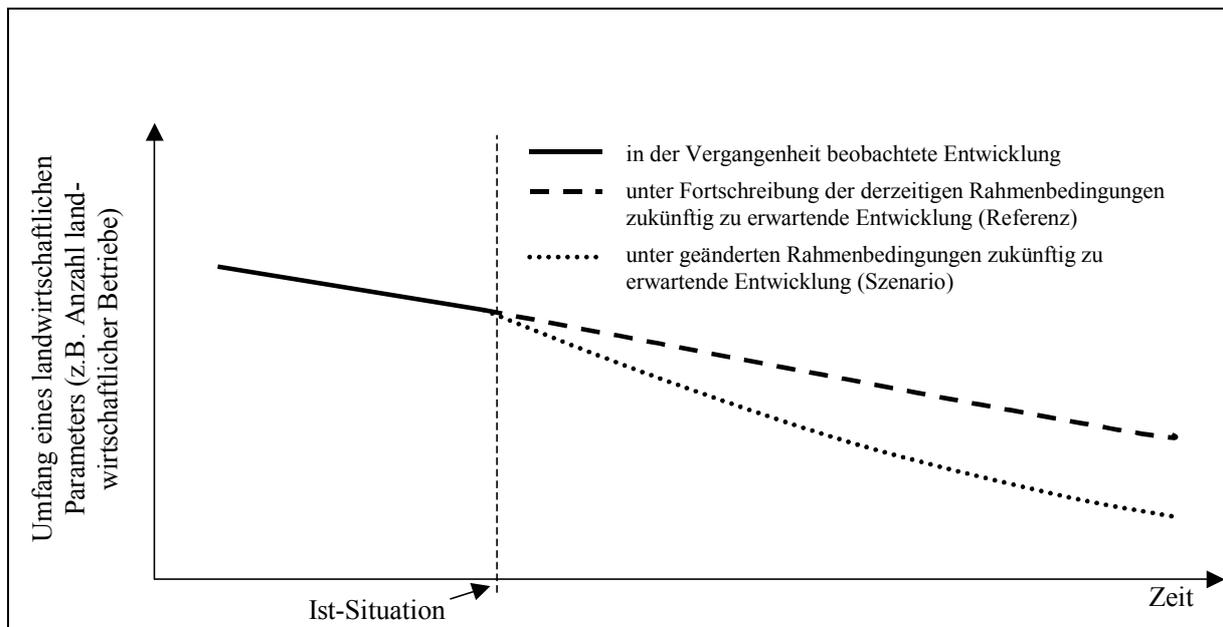


Abb. 5: Szenario im Vergleich zur Entwicklung des Referenzsystems

3.3.2 Wirkungsabschätzung auf die Umwelt

Die Wirkungen der einzelnen Politikvarianten auf die Umwelt sind nicht unmittelbar erfassbar, da sie sich über die Landbewirtschaftung vollziehen. Aus diesem Grund sind zunächst die Wirkungen der Politikvarianten auf die Verhaltensänderung der Landbewirtschaftler abzuschätzen, bevor analysiert werden kann, wie sich diese in der Umweltentwicklung niederschlagen. Die Wirkungsabschätzung wurde in folgenden zwei Schritten vorgenommen (Abb. 3):

In einem *ersten* Schritt wurden die zu erwartenden Veränderungen auf die Art der Landbewirtschaftung abgeschätzt. Hierfür wurden zunächst die betroffenen Betriebstypen, die Stärke der Betroffenheit und die Anpassungsreaktionen abgeschätzt. Die Wirkungen wurden nach ertragsstarken und ertragsschwachen Standorten differenziert. Als Datengrundlage dienten

- Ergebnisse ökonomischer Modellrechnungen zu den Wirkungen einzelner Politikvarianten auf die Landbewirtschaftung,
- eine Auswertung der Literatur über die Wirkungen der Agrarreform 1992 auf die Landbewirtschaftung,
- eigene qualitative Einschätzungen über die Wirkungen einzelner Vorschläge anhand von Plausibilitätsüberlegungen sowie
- eine Diskussion der erzielten Ergebnisse mit externen Experten.

In einem *zweiten* Schritt wurden die Auswirkungen einer veränderten Landbewirtschaftung auf die Umwelt abgeschätzt. Dabei wurde differenziert zwischen den biotischen, abiotischen und den landeskulturellen Wirkungen. Unter letzteren sind die ästhetischen und sozialökologischen Wirkungen zusammengefasst. Um eine Vergleichbarkeit der Wirkungen auf die Umwelt zu erzielen, wurden die Wirkungen in eine siebenstufige Skala eingeordnet (von +++ bis --). Als Datengrundlage für diese Analyse dienten

- eine Auswertung der Literatur über die Wirkungen des Agrarreformprozess seit 1992 auf die Umwelt,
- eigene qualitative Einschätzungen zum Umweltverhalten der Landwirte und seinen ökologischen Wirkungen und
- eine Diskussion der erzielten Ergebnisse mit externen Experten.

Die Wirkungen der einzelnen Politikelemente auf Landbewirtschaftung und Umwelt wurden durchgängig mit den Wirkungen des Referenzsystems (d. h. den Statusquo-Bedingungen) auf die weitere Entwicklung von Landbewirtschaftung und Umwelt verglichen. Die Wirkungen stellten die Grundlage für die Formulierung von Empfehlungen im letzten Kapitel dar. Dabei wurden allerdings zusätzlich noch Kriterien einbezogen, welche für eine Nachhaltigkeit der Landwirtschaft von Bedeutung sind. (Vgl. Anhang 2)

3.4 Bewertung des Vorgehens und der Datengrundlagen

3.4.1 Erfahrungen bei der Auswahl relevanter Politikelemente und -varianten

Bei der Auswahl relevanter Politikvarianten hat sich das Vorgehen im Projekt bereits sehr bewährt. Die Verwendung von Politikelementen bzw. deren konkreten Varianten (Abb. 4) gewährleistete eine hohe Flexibilität, um die Umweltwirkungen möglichst zeitnah zum politischen Prozess abschätzen zu können. Darüber hinaus ermöglichte das Vorgehen eine ausreichende Breite an Vorschlägen zu berücksichtigen, ohne auf die Tiefe (d. h. die konkrete Ausgestaltung einzelner Vorschläge) verzichten zu müssen. Bewertet wurden die einzelnen Vorschläge hinsichtlich ihrer Relevanz sowohl nach objektiven (d. h. Kompatibilität mit den Rahmenbedingungen), erfahrungsbasierten (d. h. Einschätzungen von Praktikern aus Politik und Verwaltung) und didaktischen Kriterien (d. h. Eckpunkte des Entwicklungsspektrums). Die Kombination dieser Kriterien für die Beurteilung der Relevanz der Vorschläge erwies sich als sehr vorausschauend: alle der in der ersten Projektphase identifizierten Politikelemente sowie ein Großteil der ausgewählten Varianten waren bis zum Ende der Untersuchung von hoher Relevanz. Die Kombination verschiedener Varianten konnte in der vorliegenden Untersuchung nur grundsätzlich, aber nicht im Detail beschrieben und analysiert werden.

3.4.2 Datengrundlagen für die Abschätzung der Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Die Auswirkungen der Agrarpolitik auf die Landbewirtschaftung vollziehen sich zunächst über die Entscheidungen der Landbewirtschaftler; diese sind schwer vorauszusagen, da sie von einer Vielzahl von Faktoren abhängig sind wie z. B. den Preis- und Kostenentwicklungen, dem Marktzugang, dem regionalen Umfeld, den persönlichen Vorlieben und Werthaltungen der Betriebsleiter sowie der familiären Situation.

Ein Hilfsmittel für die Prognose stellen die ökonomischen Rechenmodelle dar, die von einem ökonomisch rationalen Verhalten der Landwirte ausgehen (*homo oeconomicus*). Sie entfalten in der Politikbetrachtung aufgrund ihrer quantitativen Ergebnisse eine enorme Wirkung. Da in der vorliegenden Untersuchung ein Großteil der verwendeten Abschätzungen von Politikwirkungen auf die Landbewirtschaftung auf Berechnungen der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft in Braunschweig (FAL) basieren, wird der Modellverbund der FAL im Folgenden kurz vorgestellt.²⁸ (Vgl. Abb. 6)

Im Zentrum des Modellverbundes steht das Regionalmodell RAUMIS. Das Modell basiert auf so genannten Kreishöfen, d. h. „fiktiven“ landwirtschaftlichen Betrieben, dessen Betriebs- und Anbaustrukturen den durchschnittlichen Verhältnissen der abgebildeten Landkreise entsprechen. Im Rahmen der Modellkalkulation wird zunächst untersucht, wie die verschiedenen Kreishöfe auf geänderte agrarpolitische Rahmenbedingungen reagieren, d. h. inwieweit sie ihre Betriebs- und Anbaustrukturen verändern. In einem nächsten Schritt werden die festgestellten einzelbetrieblichen Anpassungsmaßnahmen auf die sektorale Ebene Deutschlands aggregiert. RAUMIS berücksichtigt insgesamt 330 verschiedene Landkreise.

²⁸ Vgl. BERTELSMEIER et al. (2003)

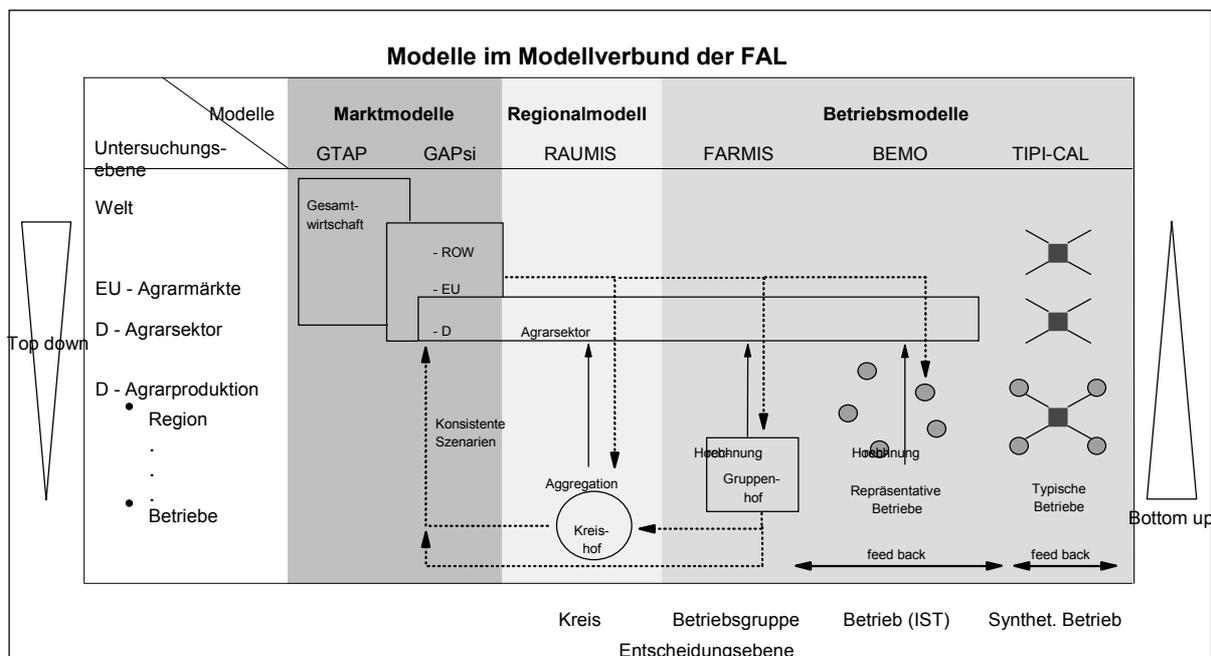


Abb. 6: Modellverbund der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, nach BERTELSMEIER et al. (2003)

Nachteil des in RAUMIS gewählten Vorgehens ist ein vergleichsweise großer Aggregationsfehler. So wird, da alle Betriebe eines Landkreises zu einem einzigen Betrieb zusammenfasst werden, quasi eine unbegrenzte Flexibilität der im Landkreis vorhandenen landwirtschaftlichen Ressourcen simuliert. Da eine solche Flexibilität in der Realität im Allgemeinen nicht gegeben ist, kommt es tendenziell zu einer Überschätzung des Angebotes auf sektoraler Ebene.²⁹ Um die mit RAUMIS erzielten Ergebnisse überprüfen sowie die Größe des eventuell bestehenden Aggregationsfehlers abschätzen zu können, umfasst der Modellverbund ferner drei Betriebsmodelle, denen wesentlich realistischere Modellbetriebe zugrunde liegen. Hierbei handelt es sich um das Betriebsmodell FARMIS, welches jeweils mehrere Betriebe zu sogenannten Gruppenhöfen zusammenfasst, um BEMO, dem ausgewählte repräsentative Betriebe zugrunde liegen, sowie um TIPI-CAL, dessen Berechnungen auf mehreren typischen Betrieben basieren. Sowohl FARMIS als auch BEMO erlauben eine Hochrechnung der Ergebnisse auf die sektorale Ebene.

Vervollständigt wird der Modellverbund durch die Marktmodelle GTAP und GAPsi. Diese Modelle sind auf globaler bzw. europäischer Ebene angeordnet und ermöglichen insbesondere die Ableitung solcher Marktpreise, die sich auf Ebene der Regional- und Betriebsmodelle nicht ermitteln lassen.

Generell ist festzuhalten, dass Modelle immer einen gewissen Abstraktionsgrad von der Wirklichkeit haben und damit auch hinsichtlich ihrer Prognosequalität (sei es bezogen auf einen bestimmten Zeitpunkt oder eine Region) eine gewisse Unschärfe besitzen.³⁰ Verschärft wird dieses Problem häufig noch durch eine nicht ausreichende Verfügbarkeit statistischer Datenquellen. Hohe Unsicherheit besteht vor allem bzgl. des Entscheidungsverhaltens landwirtschaftlicher Betriebe. Ein ökonomisch rationales Verhalten dürfte besonders beim Umweltverhalten der Landwirte nicht immer gegeben sein.³¹ Unsicherheit besteht insbesondere dann, wenn „extreme“ Szenariobedingungen untersucht werden sollen, für die nahezu keine betrieblichen Verhaltensmuster bekannt sind.³²

Die Qualität von Modellrechnungen hängt also entscheidend davon ab, inwieweit die erzielten Ergebnisse hinsichtlich Validität und Plausibilität überprüft wurden. Ein mögliches Instrument hierfür ist die Verifizie-

²⁹ Vgl. ODENING (1994) S.66

³⁰ BERTELSMEIER et al. (2003) S. 182

³¹ SCHERHORN (2003)

³² Vgl. BALMANN & HAPPE (2001) S. 512

rung des Modells anhand bereits in der Vergangenheit erfolgter Entwicklungen. Aufgrund des erforderlichen hohen Aufwands wird eine solche Ex-Post-Analyse jedoch häufig nicht vorgenommen. Anzumerken ist ferner, dass auch eine Ex-Post-Analyse grundsätzlich keine hohe Prognosequalität für zukünftige Entwicklungen gewährleistet: So kann sich zum Beispiel das Verhalten landwirtschaftlicher Betriebe in Zukunft ändern.

Eine weitere Möglichkeit zur Validierung von Modellergebnissen besteht in der Abstimmung der erzielten Ergebnisse mit entsprechenden Experten. Expertenmeinungen sind insbesondere dann von Bedeutung, wenn sich zu untersuchende Sachverhalte nur sehr eingeschränkt modellieren lassen.

3.4.3 Wirkungen einer veränderten Landbewirtschaftung auf die Umwelt

Die Auswirkungen einer veränderten Landbewirtschaftung auf die Umwelt sind so komplex, dass häufig mit Expertensystemen gearbeitet wird. Wenn Modelle verwendet werden, konzentrieren sie sich meist auf die Wirkungen in den landwirtschaftlichen Stoff- und Energieströmen, die sich mit Indikatoren noch vergleichsweise gut abbilden lassen. Kaum modellieren lassen sich die strukturellen Wirkungen wie z. B. auf das Landschaftsbild, die Artenvielfalt oder die Bodenerosion.³³ Sie sind in hohem Maße von der konkreten naturräumlichen Situation und statistisch nicht verfügbaren Bewirtschaftungsdaten abhängig. Dementsprechend genügen die in solchen Bereichen verwendeten Indikatoren (wie z. B. die „Kulturartendiversität“ zur Beschreibung des Landschaftsbildes) zwar meist dem Kriterium der Modellierbarkeit, beschreiben den Wirkungsbereich häufig jedoch nur sehr eingeschränkt.

3.4.4 Zusammenfassung und Konsequenzen

Die Abschätzung der Wirkungen einzelner Politikelemente auf die Landbewirtschaftung wurde zunächst unter „ceteris paribus“-Bedingungen, d.h. isoliert vorgenommen. Darüber hinaus basieren die Einzelabschätzungen zum großen Teil auf ökonomischen Modellrechnungen. Die Gültigkeit dieser isolierten, ökonomischen Betrachtung gefährdet sowohl die interne als auch die externe Validität der Ergebnisse³⁴. Einschränkungen der internen Validität resultieren von drei Kritikpunkten:

- a) Das Entscheidungsverhalten der einzelnen Landbewirtschafter ist weniger von einzelnen Politikelementen abhängig als von den gesamten komplexen Rahmenbedingungen, die sich zeitlich langsam verändern.
- b) Das Entscheidungsverhalten von Landbewirtschaftern ist nicht nur von der Agrarpolitik, sondern zusätzlich von einer Reihe weiterer Rahmenbedingungen (z.B. Entwicklung der Märkte, soziales Umfeld, konkrete betriebliche Bedingungen, Persönlichkeit) abhängig.
- c) Die Annahme eines ökonomisch rationalen Entscheidungsverhaltens dürfte das reale Handeln der Landbewirtschafter sehr unzureichend treffen³⁵. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung traten Unterschiede zwischen einer rational-ökonomischen und einer sozialökologischen Argumentation immer wieder bei den Diskussionen um die Wirkungen von Flächen- und Betriebsprämie auf: Unter „Homo-oekonomikus“-Bedingungen sind die Wirkungen beider Prämien ähnlich, da die Form der Landbewirtschaftung von den zu erwartenden Deckungsbeiträgen abhängig sind und beide Prämien die Deckungsbeiträge in ähnlicher Weise verändern. Unter einem sozialökologischen Blickwinkel werden dagegen mit der Flächenprämie die Umwelleistungen der landwirtschaftlichen Betriebe aufgewertet, die eher an die Fläche als an vergangene Zahlungen gebunden sind. So werden jene Be-

³³ Vgl. KANTELHARDT u. JULIUS et al. (2003)

³⁴ Die nützliche Unterscheidung zwischen interner und der externen Validität von Ergebnissen entwickelte der Psychologe D. Campbell. Die Kritik „der Zusammenhang stimmt nicht“ (d.h. etwas anderes verursachte in der Realität den beobachteten Effekt) zielt auf die interne Validität. Die Kritik „So what?“ (d.h. die Erklärung des Zusammenhangs stimmt zwar aber die Interpretation ist irrelevant für die wichtigen Fragestellungen) zielt auf die externe Validität. vgl. CAMPBELL (1969).

³⁵ SCHERHORN (2003), BIESECKER ET AL. 2000

triebe gefördert, die von sich aus Umweltleistungen für die Gesellschaft (z.B. in Form einer Grünlandnutzung) auch ohne Honorierung erbracht haben. Motor für die Erbringung dieser Leistungen ist dabei weniger der Deckungsbeitrag als vielmehr die intrinsische Motivation, individuellen und gesellschaftlichen Nutzen zu integrieren³⁶.

Aber auch die externe Validität ist bei einer isolierten Betrachtung gefährdet, da sie nur sehr eingeschränkt den Wissensbedarf der politischen Entscheidungsträger trifft. Beispielsweise steht für den Naturschutz weniger die Frage im Vordergrund, wie sich die Entkopplung auf die Grünlandbewirtschaftung im Einzelnen auswirkt, sondern eher die Frage unter welchen Bedingungen der „Policy-mix“ aus Milchpreissenkung, Flächenprämie, Entkopplung von Milch- und Mutterkuhprämien, Stärkung der zweiten Säule, Erhöhung des Kofinanzierungsanteils bei den Agrar-Umweltprogrammen geeignet ist, die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft zu erhalten und welche zusätzliche Maßnahmen ggf. notwendig sind (z.B. Beweidungsprämien). So wird bei einer isolierten Betrachtung die Beantwortung der Frage nach den Konsequenzen der Ergebnisse („So what?“) eher den politischen Entscheidungsträgern überlassen.

Die Wirkungsabschätzung von Kombinationen verschiedener Politikelemente („policy mix“) ist allerdings aus folgenden Gründen nur begrenzt möglich:

- die hohe Unsicherheit bei der Abschätzung der Einzelwirkungen potenziert sich, wenn man mehrere Politikelemente kombiniert. Auch der „gesunde“ Menschenverstand kann die hohe Komplexität nicht mehr fassen;
- es fehlen Daten zur Wirkung komplexer Politikmaßnahmen auf das reale Entscheidungsverhalten der Landbewirtschaftler;
- aufgrund der hohen Komplexität der Wirkungen ist eine Wirkungsabschätzung prinzipiell mit hohen Unsicherheiten behaftet.

Aus diesen Begrenzungen lassen sich für Politik und Wissenschaft zwei Konsequenzen ableiten:

- 1) Fortschritte in der Validität der Wirkungsabschätzung ließen sich erzielen, wenn die Wechselbeziehungen zwischen den komplexen agrarpolitischen Rahmenbedingungen (d.h. dem spezifischen „policy-mix“) und dem Entscheidungsverhalten der einzelnen Landbewirtschaftler anhand von konkreten systematisch ausgewählten Fallbeispielen analysiert wird. Die Wirkungsabschätzung wird auf diese Weise realistischer, auch wenn sie auf Kosten der Quantifizierbarkeit geht.
- 2) Die prinzipiellen Beschränkungen in der Abschätzung der Wirkungen von Politikelementkombinationen auf Landbewirtschaftung und Umwelt, geben einen Hinweis auf den erforderlichen Wandel im Lernen und der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik³⁷:
 - Für die Politik ergibt sich als Konsequenz aus der hohen Unsicherheit in der Wirkungsabschätzung anpassungsfähiger und experimenteller zu werden, d.h. die Entwicklung der realen Welt genauer und systematischer mit einem Monitoringsystem zu beobachten und sich Handlungsspielräume zu erhalten, um möglichst frühzeitig Politikanpassungen vornehmen und unerwünschte Folgewirkungen vermeiden zu können. Dieses experimentellere Vorgehen kann den Lernprozess im Vergleich zur traditionellen „Versuch- und Irrtum“-Methode erheblich beschleunigen.

Für die Wissenschaft heißt dies, sich stärker in der „Freilandforschung“ zu engagieren und sich stärker auf die komplexe reale Welt einzulassen, ohne auf die Kraft des wissenschaftlichen Beweises zu verzichten.

³⁶ GANZERT ET AL. (2004)

³⁷ vgl. LEE (1993)

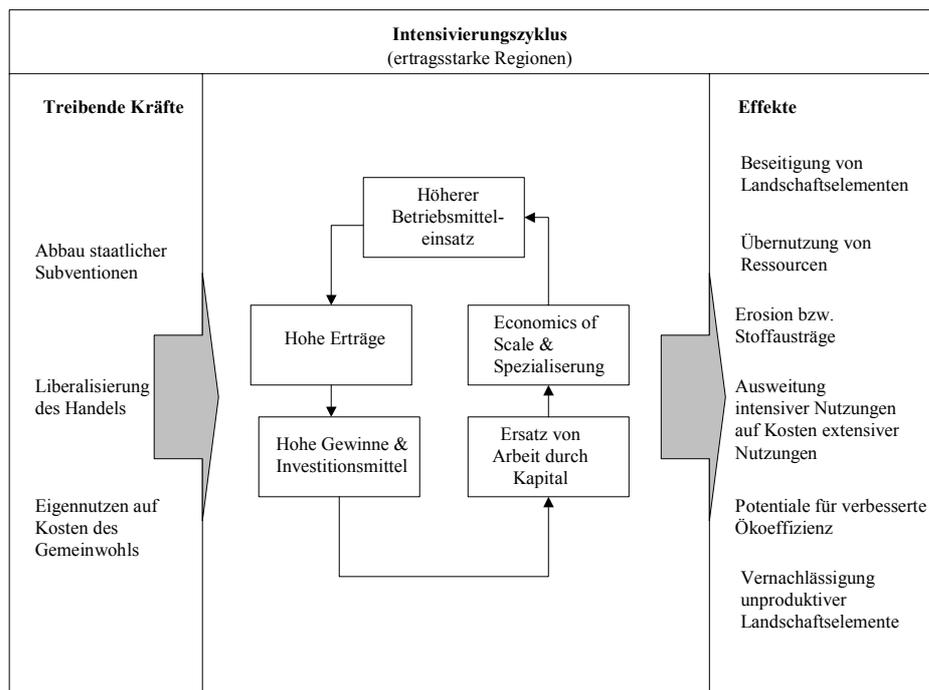
4 AUSWIRKUNGEN AUSGEWÄHLTER POLITIKELEMENTE AUF UMWELT UND NATUR

4.1 Referenzsystem

Als Referenzsystem in diesem Bericht wird die zukünftig zu erwartende Entwicklung unter den derzeitigen politischen Rahmenbedingungen (Status quo) verstanden. (Vgl. Abb. 5) Die politischen Rahmenbedingungen beziehen sich deshalb allein auf das Jahr 2002. Schon beschlossene, aber erst in der Zukunft in Kraft tretende Regelungen werden nicht berücksichtigt. Dies ist vor allem für die Beschlüsse der Agenda 2000 im Bereich des Milchmarktes entscheidend, da Preiskürzung sowie Mengenausweitung bei Milch zwar schon beschlossen, aber erst ab dem Jahr 2005 umgesetzt werden sollten und somit nicht zu den Status-quo-Bedingungen gehören.

Bei einer Abschätzung der Wirkungen des Referenzsystems sind übergreifende Entwicklungen der Landwirtschaft zu berücksichtigen, die unter den heutigen Rahmenbedingungen zu beobachten sind. In Abhängigkeit von den regionalen Bedingungen lassen sich drei ökologisch relevante, betriebliche Entwicklungszyklen unterscheiden, die sich jeweils spiralförmig fortentwickeln:

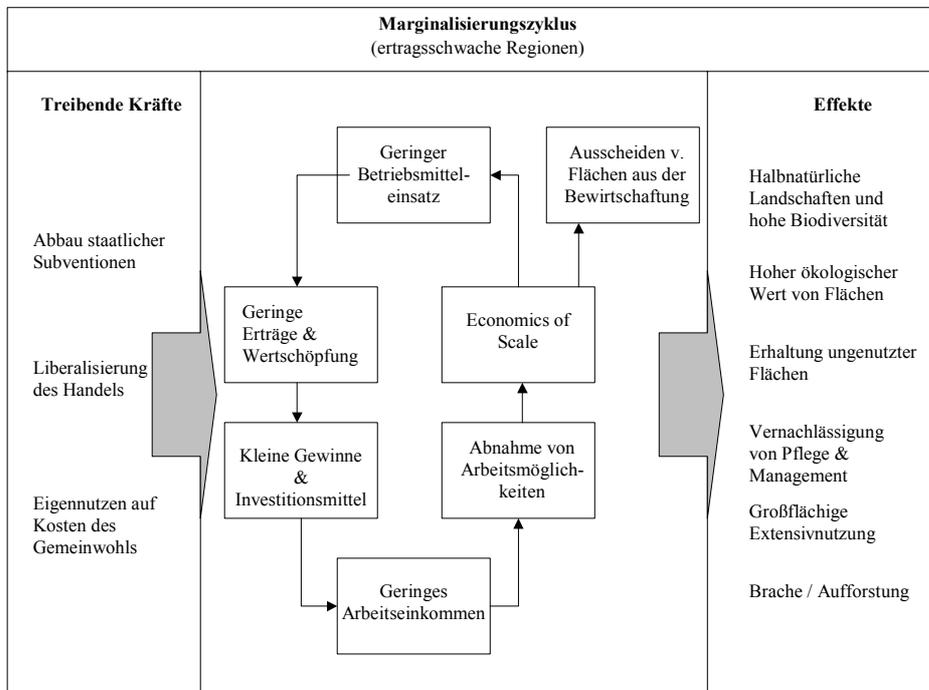
- In ertragsstarken Regionen dominiert der Intensivierungszyklus, der mit einer wachsenden Spezialisierung, einem Ersatz von Arbeit durch Kapital und einer möglichst weitgehenden Ausnutzung von Skaleneffekten verbunden ist (Abb. 7).



nach BALDOCK et al. (2002)

Abb. 7: Intensivierungszyklus der Landwirtschaft

- In ertragsschwachen Regionen tritt der Marginalisierungszyklus deutlicher hervor; er lässt sich durch eine abnehmende Wertschöpfung, verminderte Investitions- und Betriebsmitteleinsätze und ein Ausscheiden von Flächen aus der Bewirtschaftung kennzeichnen. (Abb. 8).

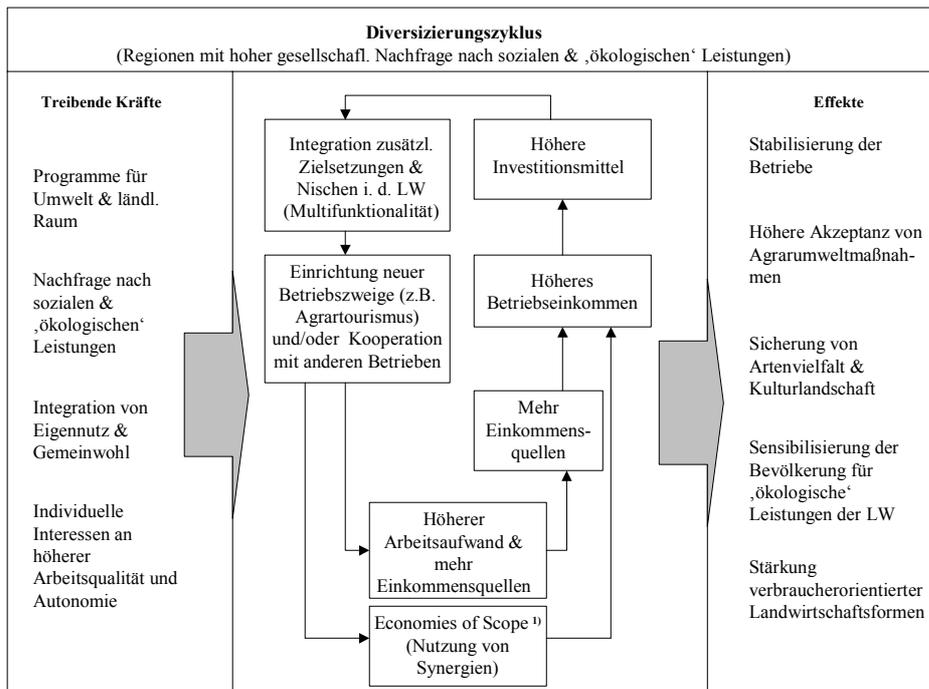


nach BALDOCK et al. (2002)

Abb. 8: Marginalisierungszyklus der Landwirtschaft

- In Regionen mit einer hohen gesellschaftlichen Nachfrage nach sozialen und ökologischen Leistungen der Landwirtschaft ist zunehmend ein Diversifizierungszyklus zu beobachten (Abb. 9); er ist charakterisiert durch eine Einrichtung neuer Betriebszweige, eine Bildung von betrieblichen Verbänden, eine höhere betriebliche Wertschöpfung und Einkommen und eine Nutzung von Synergieeffekten.

Alle drei Zyklen laufen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen parallel ab. Sie steuern generell die Entwicklungen von Landbewirtschaftung, Kulturlandschaftsentwicklung und Umwelt. Ein Verständnis von Dynamik, Ursachen und Wirkungen dieser Zyklen, erleichtert es, die einzelnen agrarpolitischen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Umwelteffekte einzuordnen und zu bewerten.



eigene Darstellung

Abb. 9: Diversifizierungszyklus der Landwirtschaft³⁸,

Im einzelnen ist in dem Referenzsystem von einem in etwa konstant bleibenden Strukturwandel auszugehen. Die Zahl der Betriebe ist in den letzten Jahren um durchschnittlich drei Prozent zurückgegangen. Im Rahmen dieses Strukturwandels kommt es zu anhaltendem Betriebsgrößenwachstum, weiterer Spezialisierung und Rationalisierung und damit einhergehendem Abbau von Arbeitskräften. Nur in Gebieten mit einer hohen Nachfrage nach ökologischen und sozialen Leistungen der Landwirtschaft (z. B. ballungsraumnahe oder touristisch attraktive Regionen) sind diese Trends etwas verändert.

Im Bereich des Ackerbaus kommt es weiterhin zu naturalen Ertragssteigerungen. Auf ertragsstarken Standorten hält der Trend zu einer weiteren Verengung der Fruchtfolge mit hohen Weizen- und z. T. Maisanteilen an, was vor allem auf züchterischen Fortschritt zurückzuführen, aber auch marktbedingt ist. Auf ertragsschwachen Standorten bleiben bei der Beibehaltung des in 2002 geltenden Prämienregimes auch weiterhin Grenzertragsstandorte trotz negativem Deckungsbeitrags in ackerbaulicher Nutzung. Eine Umwandlung von Acker- in Grünland erfolgt nur bei entsprechend hohen Entschädigungszahlungen bei Auflagen in Schutzgebieten oder in geringem Umfang bei Inanspruchnahme von Agrarumweltprogrammen.

Auch in der Tierhaltung ist mit weiteren Leistungssteigerungen zu rechnen. Dies bedeutet bei einer durch die nationale Quote begrenzten Milchmenge eine Abnahme der Milchkühe insgesamt. Durch den Strukturwandel kommt es aber zu einer Zunahme der Herdengröße pro Betrieb und damit möglicherweise zu einer lokalen und regionalen Konzentration. Mit der Entwicklung zu größeren Herden geht meist auch der Trend zu ganzjähriger Stallhaltung mit Ganzjahressilagefütterung einher, was einen Rückgang von Weiden und der Grünfütterwerbung nach sich zieht. Aufgrund der Silomaisprämie wird derzeit die Rinderhaltung, insbesondere die Milchviehhaltung begünstigt. Auf ertragsschwachen Standorten werden für die Milchviehhaltung nicht mehr benötigte Flächen entweder zur Mutterkuhhaltung genutzt, sie fallen brach oder werden aufgeforstet.

³⁸ *Economies of Scope*:= Kostenvorteile, die bei einer steigenden Produktvielfalt durch einen Verbundvorteil entstehen. Voraussetzung ist dabei, dass für die einzelnen Produkte auf gemeinsame Ressourcen zurückgegriffen werden kann. Hierbei sind die Gesamtkosten der Produktion mehrerer Produkte niedriger als die Summe der Produktionskosten der einzelnen Produkte bei getrennter Fertigung.

Die steigende regionale Konzentration bestimmter Produktionen (Gemüsebau, Kartoffeln, Zuckerrüben) führt in Kombination mit der Verengung der Fruchtfolge zu einem erhöhten Krankheits- und Schädlingsbefall. Dies kann vor allem regional zu einem vermehrten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln führen.

Im biotischen Bereich kann durch Strukturwandel, technischen Fortschritt und Rationalisierung sowie weiterer Spezialisierung sowohl die Nutzungsvielfalt als auch die Grünlanddiversität reduziert werden – mit negativen Auswirkungen auf die Artenvielfalt. Dies ist in ertragsschwachen Gebieten deutlich gravierender, da in ihnen noch eine vergleichsweise hohe Artenausstattung vorhanden ist. In ertragsschwachen Gebieten negativ für die Artenvielfalt dürfte vor allem die Nutzungsaufgabe ertragsschwacher, artenreicher Grünlandflächen sein. Der Verlust von Nutzungs- und Grünlanddiversität führt zu einer Vereinheitlichung der Landschaftsstrukturen und des Landschaftsbildes.

4.2 Von der Produktion entkoppelte Prämien

4.2.1 Beschreibung und Auswahl der Varianten

4.2.1.1 Vorstellung des Politikelements

Die derzeitigen Direktzahlungen, die als Preisausgleichszahlungen für frühere Reformmaßnahmen konzipiert sind, sind an den Anbau bestimmter Kulturen bzw. an die Anzahl der gehaltenen Rinder und Schafe geknüpft. Sie stellen somit einerseits einen Produktionsanreiz dar, zum anderen führen sie zu einer Verzerrung der Wettbewerbsfähigkeit verschiedener Produktionsverfahren. Ferner stehen die derzeitigen produktionsgebundenen Direktzahlungen in den WTO-Verhandlungen unter Druck. Durch eine Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, d. h. Gewährung der Direktzahlungen unabhängig davon, welche Kulturen angebaut und welche bzw. wie viele Tiere auf dem Betrieb gehalten werden, soll sowohl der Produktionsanreiz vermindert als auch eine stärkere Marktorientierung erreicht werden. Gleichzeitig sollen die Direktzahlungen „green-box-fähig“ in Bezug auf die WTO-Bestimmungen gemacht werden.

4.2.1.2 Bisherige Regelung

Derzeit ist es nach den Agenda-Beschlüssen von 1999 nur möglich, die nationalen Tierprämienplafonds in Form einer Grünlandprämie auszubezahlen. In Deutschland wird (genauso wie in allen anderen Mitgliedsstaaten) von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht. Statt dessen werden die nationalen Tierprämienplafonds zur Erhöhung der Schlachtpremien verwendet.

Ferner besteht in der EU nach der in VO 9856/01 festgelegten „vereinfachten Regelung“ die Möglichkeit Direktzahlungen im Rahmen der Stützungsregelungen bis zu einem Betrag von 1.250 € in pauschalierter Form in einem Versuchszeitraum von 2002 bis 2005 unter bestimmten Voraussetzungen zu gewähren.

Darüber hinaus sind im Diskussionspapier der EU-Kommission zur Osterweiterung für eine Übergangszeit entkoppelte Flächenzahlungen vorgesehen. In den USA wurden Flächenzahlungen im Rahmen des Fair Act 1996 eingeführt.

4.2.1.3 Vorschlagsspektrum für Varianten

Im wesentlichen stehen drei verschiedene Varianten der Entkopplung in der politischen Diskussion, die im Folgenden näher beschrieben werden: 1.) die Grünlandprämie, 2.) die einheitliche Flächenprämie und 3.) die Betriebsprämie.

Variante 1: Grünlandprämie

Unter einer Grünlandprämie ist die Umwandlung der bestehenden Tierprämien in eine Grünlandprämie zu verstehen. Umgewandelt werden die Grundprämien für Bullen, Ochsen und Mutterkühe, die Schlachtpremien einschließlich des nationalen Ergänzungsplafonds sowie die Extensivierungsprämien und die ab 2005 beschlossenen Milchprämien einschließlich des nationalen Ergänzungsplafonds, evtl. auch die Schafprämien. Die Prämie wird unabhängig von der Art der Bewirtschaftung und der Anzahl der gehaltenen Tiere gewährt.

Eine Grünlandprämie wurde bisher vom BMVEL, vom SRU und von der Landwirtschaftskammer Weser-Ems vorgeschlagen. Das BMVEL plädiert für eine Umwandlung der Tierprämien in eine Grünlandprämie in der Form, dass Teile des bisherigen produktionsgebundenen Mittelvolumens aus den Tierprämien je Mitgliedsstaat auf die einzubeziehenden Grünlandflächen der Mitgliedstaaten umgelegt werden. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen begrüßt den Vorschlag der Bundesregierung, die bisherigen Tierprämien durch eine Prämie für Grünland bzw. Ackerfutter zu ersetzen. Die Landwirtschaftskammer Weser-Ems schlägt vor, die Tierprämien gemäß dem bisherigen Anteil am Gesamtplafonds je Mitgliedsstaat bzw. Bundesland in eine Grünlandprämie umzuwandeln. Die Grünlandprämie soll dabei an den GV-Besatz gekoppelt werden mit einer degressiven Förderung für den Besatz.

Grundsätzlich denkbar, aber aufgrund der hohen Umverteilungseffekte zwischen den Mitgliedsstaaten sowie der sehr unterschiedlichen Grünlandformen (vom Intensivgrünland über Almen bis zu beweideten Olivenhainen) sehr unwahrscheinlich, ist eine Umwandlung sämtlicher Tierprämien der EU (oder auch nur eines Teils) auf die gesamte Grünlandfläche der EU mit einem einheitlichen Betrag. Vermutlich wird der bestehende Plafond eher auf die einzelnen Mitgliedsstaaten entsprechend ihrem bisherigen Anteil aufgeteilt. Auf Bundesebene besteht zusätzlich noch die Möglichkeit, die Grünlandprämie auf Ebene der Länder oder Ertragsregionen zu „regionalisieren“.

Variante 2: Flächenprämie

Bei diesem Politikelement sollen weitgehend alle bestehenden Preisausgleichszahlungen (v. a. Tierprämien, Prämien für Ackerkulturen und die beschlossenen Milchprämien) von der Produktion entkoppelt und in eine pauschale Prämie pro Flächeneinheit (Acker- und Grünland) umgewandelt werden. Auch die Flächenprämie wird unabhängig von der Art der Bewirtschaftung gewährt.

Eine Flächenprämie wird von vielen Akteuren befürwortet, wenngleich sie unter verschiedenen Bezeichnungen (Flächenprämie, Einheitsprämie, Grundprämie) existiert und in der konkreten Ausgestaltung nur wenig ausdifferenziert ist. So sprechen sich für eine Flächenprämie u. a. folgende Gruppen aus: die Bundesregierung (BMVEL), der Landesbeirat in Sachsen-Anhalt, das Umweltministerium Nordrhein-Westfalen, die FDP und PDS, der Sachverständigenrat für Umweltfragen, Prof. Isermeyer (FAL), der (frühere) Wissenschaftliche Beirat beim BML, verschiedene EU-Mitgliedsstaaten, die Gemeinsame Plattform der Umweltverbände und das EU-Parlament.

Auch bei einer Flächenprämie sind EU-einheitliche, national oder regional einheitliche Direktzahlungen möglich. Ferner wäre eine Differenzierung nach Standortqualitäten denkbar. Unklar ist bei einer pauschalen Flächenprämie allerdings, wie mit den Kulturen bzw. Produkten verfahren wird, die eine Sonderstellung in der GAP einnehmen (z. B. Zucker, Tabak), denn bei Einbeziehung dieser Flächen ohne eine Reform der entsprechenden Marktordnungen würde eine Doppelförderung eintreten. Außerdem stellt sich

die Frage nach der Beibehaltung der Flächenstilllegung, d. h. ob die Verpflichtung zur Flächenstilllegung erhalten bleibt oder abgeschafft wird.³⁹

Variante 3: Betriebsprämie

Die in einer Basisperiode erhaltenen Direktzahlungen (Prämien für Ackerkulturen und Tierprämien) bzw. die noch entstehenden Ansprüche auf Ausgleichszahlungen im Rahmen der Milchmarktordnung ab 2005 sollen in eine Zahlung umgewandelt werden, die ebenso wie bei der Grünlandprämie und der allgemeinen Flächenprämie unabhängig von der Art der Bewirtschaftung gewährt wird.

Die ursprünglich von KOESTER & TANGERMANN (1976) in den 70er Jahren in die Diskussion gebrachte direkte Einkommensübertragung als Preisausgleich sah die Bindung dieser Zahlung an die Person des Betriebsleiters und die Begrenzung für einen bestimmten Zeitraum maximal bis zum Ausscheiden aus der Landwirtschaft vor. Um ein Ausscheiden aus der Landwirtschaft vor Erreichen der Altersgrenze nicht zu verhindern, wurde die Möglichkeit einer Kapitalisierung der Einkommensübertragung in Erwägung gezogen.

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim BML befürwortete bei einer vollständigen Entkopplung eine zeitlich befristete Bindung an den Betriebsinhaber und diskutierte die Möglichkeit der Ausgestaltung als handelbaren Zahlungsanspruch, empfahl aber aufgrund diverser Probleme bei der praktischen Umsetzung, eine Flächenprämie vorzuziehen.⁴⁰

In den Legislativvorschlägen der Kommission ist eine Betriebsprämie vorgesehen, die sich an den Direktzahlungen einer Referenzperiode bemisst und handelbar ist. Es ist allerdings eine Flächenbindung vorgesehen, indem die Prämie nur gewährt wird, wenn den Zahlungsansprüchen eine bestimmte Referenzfläche gegenübersteht. Sie ist gleichzeitig mit der Verpflichtung gekoppelt, die gesamte Betriebsfläche in einem „guten landwirtschaftlichen Zustand“ zu halten.

4.2.1.4 Ausgewählte Varianten

Variante 1: Grünlandprämie

Bei der in diesem Bericht analysierten Grünlandprämie wird unterstellt, dass alle Tierprämien im Rahmen der bisherigen Preisausgleichszahlungen (einschließlich Milch) auf die gesamte Grünlandfläche in Deutschland umgelegt werden⁴¹. Die Höhe einer Grünlandprämie würde sich bei Umsetzung der Agenda 2000 im Milchbereich und Einbeziehung der Milchprämie auf ca. 350 €/ha belaufen. Eine Kopplung mit dem Viehbesatz erfolgt nicht. Ob die Grünlandprämien im Rahmen von national einheitlichen oder regional differenzierten Zahlungen erfolgen, ist zwar hinsichtlich der Umverteilung zwischen den Regionen von Bedeutung, ändert aber nichts an den Aussagen zur Wirkung auf Landbewirtschaftung und Umwelt im Rahmen dieses Berichts auf der Grundlage qualitativer Aussagen.

³⁹ Eines der Hauptargumente für die Entkopplung ist die Rückführung des staatlichen Einflusses auf das Produktionsprogramm der Betriebe und die stärkere Marktausrichtung der Betriebe. Insofern steht die Beibehaltung der Flächenstilllegung wie in den Legislativvorschlägen der EU-Kommission eigentlich im Widerspruch zu einem der Hauptziele der Entkopplung.

⁴⁰ Vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1997). Insbesondere die einmalige Zuweisung von Vermögenswerten, die sich nachträglich nur schwer korrigieren lassen wird als hohes Risiko hervorgehoben.

⁴¹ Bei einer Teilentkopplung gilt, dass die im Folgenden beschriebenen Wirkungen auf Landbewirtschaftung und Umwelt umso stärker sind, je mehr Prämienvolumen entkoppelt wird.

Variante 2: Flächenprämie

Bei der Variante einheitliche Flächenprämie werden sämtliche EU-Direktzahlungen (also die Prämien für Ackerkulturen einschließlich Stilllegung sowie die Tierprämien einschl. Milch) auf die gesamte LF in Deutschland umgelegt. Für eine einheitliche Flächenprämie errechnet sich unter Einbeziehung der Milchprämie und Umsetzung der Agenda 2000 ein Betrag von ca. 300 €/ha. Auch bei dieser Variante ist es für die Aussagen von untergeordneter Bedeutung, ob die Prämien national einheitlich oder regional differenziert gezahlt werden. Möglich ist die Flächenprämie mit oder ohne Verknüpfung mit einer Pflegevorschrift für die Flächen sowie mit Aufhebung oder Beibehaltung der Flächenstilllegung.

Variante 3: Betriebsprämie

Bei der hier untersuchten Betriebsprämie werden die EU-Direktzahlungen (Prämien für Ackerkulturen und Tierprämien einschl. Milch), die ein Betrieb in einer in der Vergangenheit liegenden Referenzperiode erhalten hat (Ausnahme: Milch), an den bisherigen Bewirtschafter ausgezahlt. Es wird davon ausgegangen, dass es keine Mindestpflegevorschrift für die zum Betrieb zugehörigen landwirtschaftlichen Nutzflächen gibt.

4.2.2 Wirkungsabschätzung

4.2.2.1 Referenzsystem

Beim Referenzsystem wird von einer Beibehaltung der derzeitigen politischen Rahmenbedingungen ausgegangen (Status quo), d. h. die Direktzahlungen erfolgen in Form von einheitlichen Flächenzahlungen für die „Grandes Cultures“ (Ausnahme: Eiweißpflanzen mit produktspezifischem Zuschlag) und als Tierprämien mit der derzeit gültigen Prämienhöhe und differenziert nach einzelnen Tierarten.

Allgemein ist von einer weiteren Leistungssteigerung bei Milchkühen auszugehen, wodurch es auf ertragschwachen Standorten zu einer Zunahme von Grünlandbrache oder Aufforstung kommen kann. Auf ertragsstarken Standorten ist hingegen mit einer weiteren Verengung der Fruchtfolge zu rechnen, da sich die Wettbewerbsfähigkeit von Weizen aufgrund des stärkeren Züchtungsfortschritts tendenziell weiter verbessert. Bei einer Beibehaltung der derzeitigen Prämiengestaltung und der Weiterentwicklung von Saatgut für Ökomais kann es auch zu einer begrenzten Zunahme des Maisanbaus in Ökobetrieben kommen.

Mit der Verbesserung der Leistungsfähigkeit von Kulturpflanzen im Rahmen des technischen Fortschritts kann es zu einer gewissen Steigerung des Betriebsmitteleinsatzes mit den damit verbundenen Emissionsproblemen kommen. Allerdings sind auch Verbesserungen im Bereich der Pflanzenschutzmittelentwicklung oder der Düngetechnik nicht auszuschließen, so dass insgesamt gesehen mit keinen größeren Veränderungen bei den Umweltressourcen auf den ertragsstarken Standorten zu rechnen ist. Gleiches gilt auch für die ertragschwachen Standorte, lediglich im biotischen Bereich kann das Brachlegen bzw. die Aufforstung von ertragsarmen Grünlandflächen zu einem Artenrückgang führen.

Tab. 2: Wirkung verschiedener Varianten von der Produktion entkoppelter Prämien auf Landwirtschaft und Umwelt

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Status quo	Generelle Wirkungen - Leistungssteigerung bei Milchkühen- Reduzierung der Milchkühe	Ertragsstarke Standorte: - Verengung der Fruchtfolge durch weite- re Verbesserung der Wettbewerbsfä- higkeit von Weizen - evtl. Zunahme des Maisanbaus in Ökobetrieben	Abiot.	- evtl. weitere Steigerung des Betriebsmitteleinsatzes mit entspre- chender Emissionsgefahr von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln	0
			Biot.	- kaum Veränderungen	0
			Land.k.	- kaum Veränderungen	0
		Ertragsschwache Standorte: - geringe Zunahme von Grünlandbrache/ Aufforstung durch Leistungssteigerung bei Milchkühen	Abiot.	- kaum Veränderungen	0
			Biot.	- kaum Veränderungen - evtl. Artenrückgang bei Verlust extensiv genutzter Grünlandflächen	0
			Land.k.	- kaum Veränderungen	0
1.Grün- landprämie	Generelle Wirkungen - Rückgang der Rinderproduktion (Bullen und Mutterkühe) ¹⁾²⁾³⁾⁷⁾⁸⁾⁹⁾ - Rückgang des Silomaisanbaus ²⁾⁸⁾⁹⁾ - bestimmte Agrarumweltmaßnahmen werden attraktiver ²⁾ - tendenziell höhere Pachtpreise, v. a. bei Grünland ²⁾ - Stärkung der Grünlandstandorte durch Umverteilung zwischen den Betrieben (und Regionen) - tendenziell höhere Einkommen, da besse- re Transfereffizienz ²⁾ - Abbau von Arbeitskräften ²⁾	Ertragsstarke Standorte: - vgl. generelle Wirkungen	Abiot.	- Reduzierung von klimarelevanten Emissionen und Verminderung der Versauerungsgefahr durch Verringerung der Rinderbestände ¹⁰⁾ - geringere Erosions-, Auswaschungs- und Eutrophierungsgefahr durch Einschränkung von Silomais	++
			Biot.	- kaum Veränderungen	0
			Land.k.	- kaum Veränderungen	0
		Ertragsschwache Standorte: - Grünlandextensivierung ²⁾⁸⁾⁹⁾ - zunehmende Nutzungs- bzw. Bewirt- schaftungsaufgabe von Grünlandflä- chen (ggf. Pflegeverpflichtung) ²⁾⁸⁾ oder Aufforstung - bei Pflegeverpflichtung Nutzung bzw. Pflege bisher brach gefallener Grün- landflächen ²⁾⁸⁾⁹⁾	Abiot.	- Reduzierung von klimarelevanten Emissionen und Verminderung der Versauerungsgefahr durch Verringerung der Rinderbestände ¹⁰⁾ - geringere Erosions-, Auswaschungs- und Eutrophierungsgefahr durch Einschränkung von Silomais, Extensivierung von Grünland bzw. Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Grünland	+
			Biot.	- Verringerung der Artenvielfalt bei Verlust von extensiv genutzten Grünlandflächen durch Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe	-
			Land.k.	- Vereinheitlichung von Landschafts- und Nutzungsstrukturen bei regional einheitlicher Zunahme der Nutzungs- oder Bewirtschaf- tungsaufgabe von Grünland und Rückgang von Mutterkuhhaltung	-

(Fußnoten siehe nächste Seite)

Tab. 2: Wirkung verschiedener Varianten von der Produktion entkoppelter Prämien auf Landbewirtschaftung und Umwelt (Fts.)

Variante	Wirkungen auf die Landbewirtschaftung		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
2. Einheitliche Flächenprämie	Generelle Wirkungen - vgl. Variante 1 <u>zusätzlich</u> - Zunahme des Ackerfutteranbaus (ohne Silomais) ²⁾⁹⁾ - Reduzierung des Hülsenfruchtanbaus ²⁾⁹⁾ - leichte Zunahme von Hackfrüchten ²⁾⁶⁾ und Sonderkulturen	Ertragsstarke Standorte: - Konzentration der landwirtschaftlichen Produktion ⁴⁾ - bei Aufhebung der Stilllegungsverpflichtung Ausdehnung des Anbaus von Getreide und Nachwachsenden Rohstoffen ⁸⁾	Abiot.	- vgl. Variante 1 - bei Ausdehnung von Hackfrüchten und Aufhebung der Stilllegung Zunahme der Erosionsgefahr sowie des Betriebsmitteleinsatzes mit Auswaschungsgefahr	+
		Ertragsschwache Standorte: - vgl. Variante 1 <u>aber</u> - Zunahme der Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Grünland stärker als bei 1, da Ackerfutter auch prämienerberechtigt - Zunahme der Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Ackerflächen oder Aufforstung	Biot.	- kaum Veränderungen	0
			Land.k.	- bei Aufhebung der Flächenstilllegung Verlust von Strukturelementen und Einschränkung der Erholungsfunktion der Landschaft	-
			Abiot.	- vgl. Variante 1 - geringere Erosions-, Auswaschungs- und Eutrophierungsgefahr durch Zunahme von Ackerflächenstilllegung	+
			Biot.	- vgl. Variante 1 - Verringerung der Artenvielfalt auch bei Verlust von extensiv genutzten Ackerflächen durch Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe	--
		Land.k.	- vgl. Variante 1- Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen bei größerflächiger Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Ackerflächen	--	
3. Betriebsprämie	Generelle Wirkungen - vgl. Variante 1 und 2 <u>aber</u> - tendenziell sinkende Pachtpreise ⁹⁾ - keine Stärkung der Grünlandstandorte, da keine Umverteilung der Prämien	Ertragsstarke Standorte: - vgl. Variante 1 und 2	Abiot.	- vgl. Variante 1 und 2	+
			Biot.	- kaum Veränderungen	0
			Land.k.	- vgl. Variante 1 und 2	-
		Ertragsschwache Standorte: - vgl. Variante 1 und 2 - Zunahme der Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Grünland noch stärker als bei 2	Abiot.	- vgl. Variante 1 und 2	+
			Biot.	- vgl. Variante 1 und 2	---
			Land.k.	- vgl. Variante 1 und 2	---

¹⁾ KLEINHANß et al. (2002), ²⁾ Kreins et al. (1999), ³⁾ CYPRIS et al. (1997), ⁴⁾ WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1997), ⁵⁾ KLEINHANß et al. (1999), ⁶⁾ KIRSCHKE et al. (1997),

⁷⁾ KIRSCHKE et al. (1998), ⁸⁾ FAA (2002), ⁹⁾ KLEINHANß et al. (2003) ¹⁰⁾ dies gilt allerdings nur wenn keine Verlagerung der Produktion in Drittländer erfolgt

4.2.2.2 Variante 1: Grünlandprämie

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Bei einer Entkopplung der Tierprämien und Gewährung dieser Direktzahlungen in Form einer Grünlandprämie ist von einer Reduzierung der Rinderproduktion gegenüber dem Status quo auszugehen, da bestimmte Produktionsverfahren der Rindermast ohne Tierprämie nicht mehr rentabel sind. (Dies sowohl bei Bullenmast als auch bei Mutterkuhhaltung.) Die Mutterkuhhaltung wird tendenziell stärker eingeschränkt als die Bullenmast. Wie stark die Rinderproduktion eingeschränkt wird, hängt dabei von der Preis- und Kostenentwicklung für Rindfleisch ab.

Bei Einbeziehung der Milchprämien der Agenda 2000 in die Entkopplung ist mit keinen größeren Auswirkungen auf die Milcherzeugung zu rechnen, solange an der Milchmarktordnung sonst keine Veränderungen vorgenommen werden, d. h. solange die Quotenregelung beibehalten wird und keine Milchpreissenkung erfolgt. Allerdings werden Milchprämien vermutlich nur eingeführt, wenn zeitgleich eine Milchpreissenkung gemäß der Agenda 2000-Beschlüssen erfolgt. In diesem Fall⁴² ist zwar davon auszugehen, dass die Milchquote weiterhin ausgeschöpft wird, da noch positive Kontingentsrenten erzielt werden. Durch die Preissenkung wird aber zum einen die Milchquote entwertet, zum anderen die Wanderung der Milchquote verstärkt. Nach Modellrechnungen der FAL wandert die Milchquote tendenziell in die Regionen, in denen die Milchwirtschaft bereits einen hohen Stellenwert hat. Dies sind häufig Gebiete, in denen es kaum Alternativen zur Milchviehhaltung gibt, oftmals mit hohem Grünlandanteil. Intensiv bewirtschaftete Ackerbaustandorte aber auch Regionen mit Veredelungswirtschaft hingegen geben Milchquote ab.

Die Verringerung der Rinderbestände führt sowohl zu einer Einschränkung des Silomaisanbaus als auch zu einem Abbau von Arbeitskräften, v. a. Lohnarbeitskräften. Der Rückgang der Rindfleischerzeugung ist dabei in kleineren, flächenschwachen Betrieben geringer, da diese Betriebe keine Kosten für Lohnarbeitskräfte haben und ein höherer Anteil des Rindfleisches als Koppelprodukt aus der Milchviehhaltung stammt⁴³. Da die entkoppelten Prämien unabhängig von der Produktion gewährt werden, steigen bei gleich bleibendem Gesamtumfang die landwirtschaftlichen Einkommen. Dies ist auf eine bessere Transfereffizienz zurückzuführen, da keine Produktionsverfahren mit negativem Einkommensbeitrag⁴⁴ mehr realisiert werden.

Bei Einführung einer Grünlandprämie steigen tendenziell die Pachtpreise für Grünland, da die Prämien teilweise an die Verpächter „durchgereicht“ werden. Mit Pachtpreissteigerungen ist insbesondere in ertragsschwachen Gebieten zu rechnen. Dies liegt zum einen daran, dass Grünland (mit Ausnahme von Ausgleichzulage und Agrarumweltprogrammen) bislang nicht prämienberechtigt war und zum anderen die Bodenrenten auf diesen Standorten tendenziell steigen, da das Verfahren „Grünlandstilllegung“, d. h. die reine Einhaltung einer Mindestpflegevorschrift oftmals rentabler ist als die bisherigen Nutzungsverfahren über Tierhaltung. Mit einheitlichen Prämienzahlungen erhöht sich auch die Transparenz der Direktzahlungen stark.

Da Grünland bislang nicht prämienberechtigt war, würde es zu einer Stärkung der Grünlandstandorte kommen. Dies würde über eine Umverteilung der bisherigen Direktzahlungen erfolgen. Verlierer wären Betriebe mit einem hohen Viehbesatz je Hektar Grünland, insbesondere Betriebe mit intensiver Bullenmast auf Basis von Silomais, aber auch intensiv wirtschaftende Milchviehbetriebe mit geringem Grün-

⁴² Hier erfolgt zwar ein Bruch in der Methodik, weil anders als bisher eine Verknüpfung zwischen zwei Politikelementen erfolgt. Die Unterstellung einer Einführung von Milchprämien ohne gleichzeitige Preissenkung wäre aber unrealistisch.

⁴³ KLEINHANß et al. (2003)

⁴⁴ D. h., dass der Erlös ohne Prämien geringer ist als die Kosten.

landanteil. Von einer Grünlandprämie profitieren würden extensiv wirtschaftende, grünlandreiche Betriebe mit bisher geringen Prämienzahlungen, v. a. in den Mittelgebirgsregionen und im Alpengebiet.

Auf ertragsschwachen Standorten führt die Einschränkung der Rinderproduktion infolge der Entkopplung sowohl zu einer Extensivierung der Grünlandnutzung als auch zu einer Zunahme der Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Grünland. Sofern keine Pflegevorschriften mit dem Prämienrecht verbunden sind, fällt ein Teil der Grünlandflächen brach, bei einer Pflegeverpflichtung werden Grünlandflächen bei Einhaltung der Mindestpflege „stillgelegt“. Im Falle einer Pflegeverpflichtung ist der Anreiz, Grünland in der Produktion zu halten, um die Pflegekosten (z. B. Kosten für Mähen oder Mulchen des Aufwuchses) höher, so dass gegenüber der Variante „ohne Pflegeverpflichtung“ weniger Flächen aus der Nutzung fallen. Im Falle einer Pflegeverpflichtung werden in der Vergangenheit brach gefallene Grünlandflächen durch die Einbeziehung in die Prämie wieder „in Nutzung genommen“ bzw. gepflegt. Dies kann im Einzelfall aus Naturschutzsicht unerwünscht sein.

Auf der anderen Seite werden bestimmte Agrarumweltmaßnahmen sowohl auf ertragsstarken als auch ertragsschwachen Standorten attraktiver bzw. „konkurrenzfähiger“, z. B. die Extensivierung der Grünlandbewirtschaftung, da der Prämienrecht bzw. die Höhe der Grünlandprämie nicht an die Zahl der gehaltenen Tiere gekoppelt ist.

Wirkungen auf die Umwelt

Ob mit einer Reduzierung der Rinderproduktion auch eine Verminderung klimarelevanter Emissionen verbunden ist, hängt davon ab, ob der Rindfleischverbrauch eingeschränkt oder die Produktion nur auf Drittländer verlagert wird. Für Deutschland bzw. die EU ist jedoch ein Rückgang zu erwarten, gleichzeitig vermindert sich durch die Verringerung von Ammoniak die Versauerungsgefahr. Darüber hinaus kann eine verringerte Rinderproduktion zu einer Entlastung der Stickstoffproblematik beitragen.

Ein Rückgang des Silomaisanbaus kann zu einer Verminderung der Erosionsgefahr führen, insbesondere auf für den Silomais nur bedingt geeigneten Standorten. Gleichzeitig wird dadurch der Betriebsmitteleinsatz und in Folge davon die Auswaschungsgefahr reduziert. Dies gilt auch für die Extensivierung der Grünlandnutzung.

Aus biotischer Sicht ist auf ertragsstarken Standorten mit keinen nennenswerten Veränderungen zu rechnen. Auf den ertragsschwachen Standorten kann es jedoch zu einer Verringerung der Artenvielfalt in Folge der Nutzungsaufgabe von extensiv genutzter Grünland- und Ackerflächen kommen. Dies gilt insbesondere bei regional einheitlicher Nutzungsaufgabe. Eine nennenswerte Artenzunahme im Falle einer (nicht gezielten) Extensivierung der Grünlandnutzung ist hingegen nicht zu erwarten.

Hinsichtlich der landeskulturellen Wirkungen kann es in ertragsschwachen Gebieten durch Zunahme der Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe, insbesondere wenn diese regional einheitlich erfolgt, und durch eine Einschränkung der Mutterkuh- bzw. Weidetierhaltung zu einer Vereinheitlichung der Nutzungs- und Landschaftsstrukturen kommen.

4.2.2.3 Variante 2: Flächenprämie

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Eine einheitliche Flächenprämie hat in weiten Teilen ähnliche Wirkungen wie eine Grünlandprämie. So ist ebenfalls mit einem Rückgang der Rinderproduktion zu rechnen. Damit verbunden sind ebenfalls eine Einschränkung des Silomaisanbaus und ein Abbau von Arbeitskräften. Auch bei einer Flächenprämie ist von einer höheren Transfereffizienz auszugehen, allerdings ist ebenfalls mit tendenziell höheren Pachtpreisen zu rechnen, insbesondere bei Grünland, da ein Teil der Prämie an den Bodeneigentümer weitergegeben wird.

Auch bei einer Flächenprämie werden die Grünlandstandorte gestärkt, da es zu einer Umverteilung zwischen Betrieben (und zwischen Regionen) kommt. Gewinner sind bei einer Flächenprämie ganz allgemein flächenstarke Betriebe mit bisher geringen Direktzahlungen, v. a. Grünlandregionen und Betriebe mit einem hohen Anteil an Ackerfutter und Hackfrüchten. Verlierer sind Betriebe mit einem hohen Viehbesatz, Betriebe mit einem hohen „Grandes Cultures“-Anteil, hohen Durchschnittserträgen sowie geringem Grünlandanteil. Prämienvolumen verlieren würden Schleswig-Holstein, Westniedersachsen, der Norden von Nordrhein-Westfalen, Teile Bayerns und die Bördegebiete, v. a. in Sachsen und Thüringen. Gewinnerregionen wären die Lüneburger Heide und Brandenburg, die westdeutschen Mittelgebirge sowie Teile Baden-Württembergs und des Alpenvorlandes⁴⁵.

Zusätzlich zu den oben beschriebenen Wirkungen, die auch bei Variante 1 (Grünlandprämie) auftreten, wird bei einer einheitlichen Flächenprämie der Anbau von Ackerfutter im Vergleich zur Variante 1 ausgedehnt, da bei einer Flächenprämie Ackerfutter (ohne Silomais) im Vergleich zum Grünland gleichberechtigt ist (weil es keine Unterschiede in der Förderung zwischen den verschiedenen Produktionsverfahren gibt). Bei einer Flächenprämie ist laut Modellrechnungen darüber hinaus mit einer Ausdehnung des Hackfruchtanbaus⁴⁶ und einer Einschränkung des Hülsenfruchtanbaus zu rechnen, da die relative Wettbewerbskraft von Hackfrüchten durch die Einbeziehung in die Prämienregelung steigt bzw. die von Hülsenfrüchten aufgrund der derzeitigen höheren Prämierung bei einer Einheitsprämie sinkt.

Die Entkopplung wird zu einer weiteren Segregation der landwirtschaftlichen Produktion zwischen ertragsstarken und -schwachen Gebieten führen und zwar umso stärker, je weitergehend die Entkopplung ist (Betriebsprämie > Flächenprämie > Grünlandprämie) und je weniger Bewirtschaftungsauflagen mit den Direktzahlungen verbunden sind. Die landwirtschaftliche Produktion wird sich v. a. auf die Gunstandorte konzentrieren.

Im Falle einer Aufhebung der Stilllegungspflicht ist auf ertragsstarken Standorten von einer Ausdehnung des Getreideanbaus (insbesondere Weizen) und unter den derzeitigen Preisverhältnissen von einer Ausdehnung des Anbaus an nachwachsenden Rohstoffen auszugehen, da diese Produktionsverfahren derzeit am wettbewerbsfähigsten sind.

Bei einer Entkopplung mit Flächenprämie ist in den ertragsschwachen Gebieten neben einer Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Grünlandflächen auch mit der Nutzungsaufgabe auf Ackerflächen zu rechnen, wenn die Erlöse (ohne Prämie) geringer sind als die Kosten.

⁴⁵ KLEINHANß et al. (2003)

⁴⁶ Bei einer Beibehaltung der bisherigen Marktordnungen für Zucker und Stärkekartoffeln wird sich eine Ausdehnung der Hackfrüchte vorwiegend auf den Anbau von Speisekartoffeln konzentrieren. Aufgrund der Marktkräfte dürfte das Wachstum im Kartoffelbereich allerdings auch begrenzt sein.

Neben einer Erhöhung der „Wettbewerbsfähigkeit“ von Agrarumweltmaßnahmen auf Grünlandflächen nimmt diese auch für Ackerflächen zu, weil die Getreide- bzw. Silomaisprämie nicht mehr ausgeglichen werden muss. So wird beispielsweise die geförderte Umwandlung von Ackerland in Grünland wesentlich günstiger.

Wirkungen auf die Umwelt

Zusätzlich zu den in Variante 1 beschriebenen Wirkungen (Verminderung der Erosionsgefahr und des Emissionspotentials durch Einschränkung der Rinderhaltung und des Silomaisanbaus, der Extensivierung oder Aufgabe der Grünlandnutzung) vermindert die Nutzungs- bzw. Bewirtschaftungsaufgabe von Ackerflächen (je nach Pflegevorschrift) das Erosionspotential auf ertragsschwachen Standorten. Dagegen erhöht sich bei einer Ausdehnung des Hackfruchtanbaus und im Falle einer Aufhebung der Stilllegungsverpflichtung bei einer Ausdehnung des Getreideanbaus sowohl das Erosionspotential als auch der Betriebsmitteleinsatz auf ertragsstarken Standorten.

Mit einer Ausdehnung des Hackfrucht- und Getreideanbaus und einer Verengung der Fruchtfolge können auch der Unkraut- und Krankheitsdruck zunehmen, der einen höheren Einsatz von Pflanzenschutzmittel notwendig machen kann. Ein zumindest teilweiser Ersatz von Silomais durch anderes Ackerfutter kann sich hinsichtlich einer Reduzierung des Pflanzenschutzmittelaufwandes, wie auch einer Verbesserung der Bodenstruktur positiv auswirken. Hingegen ist die Substitution von Hülsenfrüchten durch Getreide oder Hackfrüchte im Bezug auf die Bodenstruktur negativ zu sehen.

Auf ertragsstarken Standorten können die Aufhebung der Flächenstilllegung und die damit verbundene Produktion zu einem Verlust von Strukturelementen in der Landschaft und zu einer Einschränkung der Erholungsfunktion der Landschaft führen. Auf ertragsschwachen Standorten kann die Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Grünland- und Ackerflächen eine Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen mit unerwünschten Wirkungen auf das Landschaftsbild haben.

4.2.2.4 Variante 3: Betriebsprämie

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Im Gegensatz zu den flächengebundenen Prämien führt eine Betriebsprämie, die sich am betrieblichen Prämienvolumen in einer zurückliegenden Referenzperiode bemisst, zu keiner Umverteilung der Direktzahlungen. Somit wird aber auch die Benachteiligung der Grünlandstandorte beibehalten. Aus diesem Grund ist zu erwarten, dass in ertragsschwachen Gebieten mehr Acker- und Grünlandflächen aus der Nutzung genommen werden. Ansonsten sind vorwiegend die gleichen Wirkungen wie bei Variante 2 (Flächenprämie) zu erwarten – mit der Ausnahme, dass die Pachtpreise nicht steigen sondern tendenziell sinken, da die Prämien nicht flächengebunden sondern personen- oder betriebsgebunden sind.

Wirkungen auf die Umwelt

Da die Wirkungen auf die Landbewirtschaftung ähnlich sind wie bei einer Flächenprämie, gilt dies auch für die Wirkungen auf die Umwelt. Allerdings werden aufgrund der stärkeren Nutzungs- oder Bewirtschaftungsaufgabe von Acker- und Grünlandflächen die Wirkungen auf die biotischen und landeskulturellen Ressourcen in ertragsschwachen Gebieten verstärkt. Da die Pachtpreise sinken, können mehr Flächen von Naturschutzverbänden gepachtet und gepflegt werden, wodurch positive Umwelteffekte entstehen können.

4.2.3 Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen

Die Entkopplung der Prämien von der Produktion vermindert den Anreiz für Produktionsverfahren mit hohen Umweltrisiken (vor allem Maisanbau und intensive Bullenmast)⁴⁷ und verbessert die Möglichkeiten für naturschutzfachlich erwünschte Produktionsverfahren. Gleichzeitig fördert sie neben einer (begrenzten) Extensivierung der Grünlandnutzung vor allem die Nutzungsaufgabe von Grünland und Ackerland auf ertragsschwachen Standorten, so dass eine flächendeckende Landbewirtschaftung nicht mehr überall zu erwarten ist. Dies kann zu einer Bewirtschaftungsaufgabe von Acker- und Grünland und zu einer Reduzierung der Artenvielfalt führen. Darüber hinaus ist mit einer Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen zu rechnen.

Tab. 3: Vergleichende Wirkungen der Entkopplungsvarianten (Bewertung von - - - bis +++)

Variante	ertragsstarke Standorte			ertragsschwache Standorte		
	abiot.	biot.	land. k.	abiot.	biot.	land. k.
Grünlandprämie	++	0	0	+	-	-
Einheitliche Prämie	+	0	-	+	--	--
Betriebsprämie	+	0	-	+	---	---

⁴⁷ Die Entkopplung hat allerdings kaum einen direkten Einfluss auf die Verfahren der Schweine- und Geflügelhaltung, von denen oft sehr hohe Umweltbelastungen ausgehen.

4.3 Degression

4.3.1 Beschreibung und Auswahl der Varianten

4.3.1.1 Vorstellung des Politikelements

Unter Degression wird im Folgenden eine Kürzung der Direktzahlungen der ersten Säule verstanden.⁴⁸ Für welche Zwecke und mit welchen Wirkungen die freiwerdenden Finanzmittel an anderer Stelle eingesetzt werden, ist dabei nicht von Relevanz und wird an dieser Stelle daher nicht weiter untersucht. Grundsätzlich angemerkt sein soll lediglich, dass es im Grundsatz drei Politikfelder gibt, die von der Degression profitieren können:

- Der Gesamtumfang der Direktzahlungen soll reduziert werden, um die Kosten der EU Agrarpolitik zu verringern (Einsparungen im EU-Haushalt). Diese Variante steht vor allem im Interesse der Nettozahlerländer bzw. derjenigen EU-Mitgliedsstaaten, die von einer Degression wenig betroffen wären.
- Die Tier- und Flächenprämien sollen gekürzt werden, um neue Politikbereiche innerhalb der ersten Säule wie z. B. die Reform des Milch- oder Zuckermarktes zu finanzieren.
- Die Prämien der 1. Säule sollen gekürzt werden, um so Mittel für eine finanzielle und inhaltliche Aufstockung der zweiten Säule der EU Agrarpolitik zu erzielen (in der Öffentlichkeit oftmals als Modulation bezeichnet).

Im Rahmen der Erweiterung der EU um 10 neue Mitgliedsstaaten (MOEL) hat die Diskussion um eine Degression der Prämienzahlungen neue Nahrung erhalten. Die sofortige Übertragung des bestehenden tier- und flächengebundenen Zahlungssystems hätte enorme Kosten für den EU-Haushalt zur Folge. Daher wurden gekürzte Direktzahlungen mit den MOEL-Staaten vereinbart, die im Laufe der nächsten Jahre auf das Niveau der Direktzahlungen der alten EU-Staaten ansteigen.⁴⁹

4.3.1.2 Bisherige Regelungen

Seit 1992 werden Direktzahlungen an die Landwirte als Ausgleich für Preissenkungen bei wichtigen Marktordnungen (Getreide, Ölsaaten, Rindfleisch) gewährt. Dabei beträgt der Ausgleich etwa 90 % der kalkulierten Mindereinnahmen. Mit sinkenden Interventionspreisen wurden diese Zahlungen in der Vergangenheit teilweise erhöht und haben dadurch für viele Betriebe eine hohe Bedeutung erlangt. Eine versteckte Degression wurde mit der Agenda 2000 für die Flächenprämien bei Ölsaaten, Eiweißpflanzen, Stilllegung und Öllein beschlossen. So wurden die Prämien⁵⁰ sukzessiv seit 1999 deutlich gesenkt und liegen seit 2002 nur noch auf dem Niveau der Getreideausgleichsprämien bei ca. 350 € je Hektar (Ausnahme: Eiweißpflanzen mit ca. 53 € höheren Prämien).

⁴⁸ In den Vorschlägen der EU Kommission wird auch mit den Begriffen „Modulation innerhalb der ersten Säule“ sowie „Finanzielle Disziplin“ gearbeitet, um den Sachverhalt der Degression zu umschreiben.

⁴⁹ Ab 2004 sollen in den MOEL die Höhe der Direktzahlungen 25% des Niveaus betragen, 2005 30%, 2006 35%. Ab 2007 sollen die Direktzahlungen jährlich um weitere 10 % ansteigen, so dass 2013 das volle Niveau erreicht wird.

⁵⁰ Laut DBV (2003) betrug der Ausgleich für Öllein 1999 noch 584 €/ha, für Ölsaaten 575 €, Eiweißpflanzen 437 € und Getreide 302 €.

EXKURS: MODULATION

Neben dieser in allen EU-Staaten gleich geltenden Entwicklung haben einige EU-Länder eine zusätzliche Degression der Direktzahlungen im Rahmen der so genannten Modulation durchgeführt. Laut horizontaler Verordnung haben die EU-Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, die einzelbetrieblichen Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit vom Arbeitskräftebesatz, dem Standarddeckungsbeitrag und dem Umfang der Ausgleichszahlungen um bis zu 20 % zu kürzen. Die gekürzten Modulationsmittel dürfen für zusätzliche Maßnahmen in den Bereichen Agrarumweltmaßnahmen, Ausgleichszulage, FFH-Ausgleich, Aufforstung sowie Vorruhestand eingesetzt werden und müssen dabei national mit 25 % bzw. 50 % kofinanziert werden. Im Rahmen dieser Modulation werden in Großbritannien seit 2000 die Prämien um 2,5 % gekürzt (ansteigend bis 2006 auf 4,5 %). In Frankreich wurden ebenfalls Kürzungen vorgenommen, die aber in 2002 durch die neue konservative Regierung ausgesetzt wurden. In Deutschland werden seit 2003 die Tier- und Flächenprämien oberhalb eines betrieblichen Freibetrages von 10.000 € um 2 % gekürzt.

4.3.1.3 Vorschlagsspektrum für Varianten

Seit der Agenda 2000 haben die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, die Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit vom Arbeitskräftebesatz, dem Standarddeckungsbeitrag und dem Umfang der Ausgleichszahlungen um bis zu 20 % zu reduzieren. Die so genannte Verbändeplattform⁵¹ nimmt diese Möglichkeit in ihrem Vorschlag auf und fordert eine degressive Staffelung, bei der Betriebe mit hohen Prämienansprüchen in der Regel prozentual stärkere Kürzungen hinnehmen müssen.⁵² Auch seitens der Wissenschaft⁵³ und der Landwirtschaft⁵⁴ gibt es Stimmen, die eine stärkere Kürzung bei größeren Betrieben für sinnvoll und angemessen betrachten, da diese Betriebe Rationalisierungsvorteile aufweisen und damit auf gesellschaftliche Zahlungen weniger angewiesen sind.

Die EU-Kommission hat mit ihren Legislativvorschlägen im Januar 2003 eine Kombination zweier Degressionen vorgestellt. Die Mittel aus einer oberhalb eines betrieblichen Freibetrags von 5.000 € zu erfolgenden linearen Degression (ansteigend von 1 % im Januar 2006 auf 6 % im Jahr 2011) sollen der ländlichen Entwicklung zukommen. Desweiteren schlägt die Kommission vor, zur Finanzierung neuer GAP-Reformen (z. B. Zuckermarktreform) eine Degression durchzuführen, die in Abhängigkeit von der Höhe der betrieblichen Direktzahlungen zwischen 0 und 13 % liegen soll. Insgesamt würden somit die Kürzungen für jeden Betrieb spezifisch errechnet und im Zieljahr 2012 zwischen 6 und 19 % liegen⁵⁵.

Sowohl der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung⁵⁶ als auch der frühere Wissenschaftliche Beirat des BML haben eine lineare, nicht nach sozioökonomischen Kriterien gestaffelte Degression der Tier- und Flächenausgleichszahlungen gefordert. So sollten binnen 15 bzw. 20 Jahren die gesamten Tier- und Flächenprämien abgebaut werden. Auch von der Bundesfor-

⁵¹ Dies bezieht sich auf die Vorschläge, die im Oktober 2001 von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz sowie der Abl gemacht wurden. (EURONATUR/ABL (2001)).

⁵² Der Vorschlag der Plattform sieht vor, dass Betriebe mit bis zu 30.000 € den vollen Prämienanspruch haben. Der Prämienanspruch von 30.000 € bis 100.000 € wird um 25% gekürzt, der von 100.000 € bis 200.000 € um 50%, und Prämienansprüche über 200.000 € um 75% gekürzt. Um die Interessen der beschäftigungsrelevanten Großbetriebe in den neuen Bundesländern zu berücksichtigen wird gleichzeitig vorgeschlagen, dass Lohnkosten den ungekürzten Prämienanspruch entsprechend erhöhen.

⁵³ Vgl. KLEINHANß & MANEGOLD (1998); diese bevorzugen Ansätze mit progressivem Verlauf der Prämienkürzungen, wobei volumemäßig eine degressive Staffelung der Preisausgleichszahlungen oberhalb eines Sockelbetrages erfolgt.

⁵⁴ So fordert der Landesbauernverband Baden-Württemberg, dass Kürzung der Prämien nur auf Betrieben erfolgen, auf denen durch die Betriebsgröße Kostendegressionen realisiert werden.

⁵⁵ Ausnahme: Betriebe mit einem Prämienvolumen unterhalb von 5.000 €/Jahr. Diese Betriebe sind von Kürzungen befreit.

⁵⁶ Im Jahresgutachten 2001/2002 hält der Sachverständigenrat eine jährliche Kürzung von 5 % per anno für vertretbar.

schungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) wurde ein ähnlicher Vorschlag gemacht. Demnach soll eine Umwandlung der Tier- und Flächenprämien in eine Flächengrundprämie und eine Betriebsprämie erfolgen, um dann den Abbau der Betriebsprämie in „absehbarem“ Zeitraum durchzuführen.⁵⁷

4.3.1.4 Ausgewählte Varianten

Variante 1: Degression binnen zehn Jahren

Wie beschrieben gibt es diverse Variationen einer Degression mit unterschiedlichsten Zielrichtungen. Um die grundsätzlichen Auswirkungen deutlich zu machen wird ein radikaler Vorschlag, der totale Abbau der Tier- und Flächenprämien binnen eines Zeitraums von zehn Jahren, näher untersucht. Die freiwerdenden Gelder werden zur Haushaltskonsolidierung und nicht für landwirtschaftliche Aktivitäten genutzt. Es wird davon ausgegangen, dass die Flächenstilllegung bei starker Degression entfällt.

Variante 2: Degression um 20 % bei betrieblichem Freibetrag (10.000 €)

Der ersten Variante gegenüber stehen Vorschläge, die stärker eine struktur- und einkommenspolitische Ausrichtung haben und über Freibeträge eine Staffelung der Degression herbeiführen. Es macht Sinn daher einen Vorschlag mit einem betrieblichen Freibetrag, wie es die Bundesregierung mit dem Modulationsgesetz 2003 bereits eingeführt hat (10.000 €) näher zu untersuchen. Der Umfang der Degression ist zudem begrenzt. Die Gesamtbeihilfen sollen um 20 % entsprechend dem maximalen in der horizontalen Verordnung vorgesehenen Betrag reduziert. Auch hier wird allerdings unterstellt, dass die freiwerdenden Gelder nicht in die Produktion oder den ländlichen Raum zurückfließen.

Variante 3: Degression in Abhängigkeit vom Arbeitskräftebesatz (30.000 €/AK)

Als dritte Variante wird ein Vorschlag untersucht, bei dem der Arbeitskräftebesatz mit über die Höhe der Beihilfen entscheidet (analog dem Vorschlag der Verbändeplattform). Der potentielle Gesamtumfang der Prämien wird wie bisher berechnet. Es erfolgen danach aber Kürzungen, die proportional abhängig sind vom betrieblichem Prämienumfang und der Anzahl der Beschäftigten. Je Arbeitskraft erhält der landwirtschaftliche Betrieb einen personengebundenen Freibetrag in Höhe von 30.000 €. Darüber hinausgehende Prämien des Betriebes werden vollständig gekürzt.

Der Legislativvorschlag der Kommission vom Januar 2003 erscheint weniger für eine weitere Wirkungsüberprüfung geeignet, da die Kombination verschiedener Faktoren (gestaffelte Freibeträge, nicht linearer Anstieg im Zeitverlauf, Hineinwachsen weiterer Betriebe durch neue Prämien z. B. bei der Milch) eine Abschätzung sehr erschweren.

4.3.2 Wirkungsabschätzung

4.3.2.1 Referenzsystem

Das derzeitige System zeichnet sich durch eine relativ hohe Stabilität aus. Zwar verringert sich einerseits das Realeinkommen aus den Beihilfen durch die Nichtanpassung der Zahlungen an die Inflation, auf der anderen Seite kompensieren dies die meisten Betriebe durch Betriebsgrößenwachstum und Produktivitätssteigerungen (höhere Erträge und Ausdehnung der beihilfeberechtigten Fläche bzw. Tierzahl). Erkennbar ist dies daran, dass bei relativ stabilem Gesamtbeihilfevolumen die Zahlungen pro Betrieb zuge-

⁵⁷ ISERMEYER (2002)

nommen haben. Aus den Buchführungsunterlagen der Betriebe wird deutlich, dass dabei bestimmte Betriebsformen besonders abhängig von den Ausgleichszahlungen sind.⁵⁸

Innerhalb der Landwirtschaft werden durch das bestehende System beihilfeberechtigte Ackerpflanzen (Getreide, Ölpflanzen, Eiweißpflanzen, Silomais) gegenüber Futterpflanzen und Grünland bevorteilt. Ökologisch besonders bedenklich ist dabei,

- dass die starke Förderung des Silomaisanbaus dazu führt, dass Futter aus Mais deutlich an Rentabilität gegenüber Futter vom Grünland gewonnen hat.⁵⁹
- dass der Anteil an Getreide in den Fruchtfolgen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen ist. Teilweise haben sich getreidestarke Fruchtfolgen bis hin zu Getreidemonokulturen ausgebildet. Dies hat zum Teil auch mit den Ausgleichszahlungen zu tun.⁶⁰
- dass Landwirte aufgrund der derzeitigen Rechtslage auch Grenzertragsstandorte sowie Ackerränder etc. bis zum letzten Quadratmeter unter den Pflug nehmen, um in den „Genuss“ der Beihilfen zu kommen.

4.3.2.2 Starke Degression – Abbau binnen zehn Jahren

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Die vollständige Degression der Prämienzahlungen binnen zehn Jahren ähnelt in ihren Wirkungen auf die Landbewirtschaftung den Entkopplungsvarianten, da auch hier am Ende des Degressionszeitraums allein die Marktverhältnisse den Anbau bzw. die Tierhaltung bestimmen. Kurzgefasst lässt sich sagen, dass bestimmte Formen der Rindermast an ökonomischer Attraktivität verlieren (Bullenmast auf Maisbasis, Mutterkuhhaltung.) Der Umfang der Einschränkung wird von der Preis- und Kostenentwicklung im Rindfleischsektor abhängig sein. Sowohl die Reduzierung des Rinderbestandes als auch die verringerte Silomaisbeihilfe werden zu einem Rückgang des Silomaisanbaus führen. Zugleich gewinnen in Betrieben mit Rinderhaltung der Anbau von sonstigem Ackerfutter sowie der Einsatz von Gras an ökonomischer Vorzüglichkeit.

Die Schafhaltung verliert bei abnehmender Prämie drastisch an Attraktivität, so dass es sowohl zu einer Verringerung der Herden als auch zu vollständigen Betriebsaufgaben kommen wird.

Durch die Reduzierung der Beihilfen im Ackerbau verliert der Anbau von Körnerleguminosen und Ölrüch- te an Attraktivität, der bisher nicht prämienberechtigte Hackfruchtbau wird tendenziell interessanter und daher ausgedehnt.

Neben diesen auch für die Entkopplung typischen Anpassungsreaktionen ist aber gleichzeitig mit massiven Betriebsanpassungen und Strukturbrüchen vor allem bei Marktfruchtbetrieben (beginnend auf ertragsschwachen Standorten) und spezialisierten Bullenmästern zu rechnen. Diese verlieren mit dem Rückgang der Ausgleichszahlungen zum Teil ihre ökonomische Basis.

Das Einkommen der Landwirtschaft wird insgesamt voraussichtlich im Umfang der Degression um ca. 210 Mio. € jährlich sinken.⁶¹ Besonders betroffen sind diejenigen Betriebe, bei denen die Ausgleichszah-

⁵⁸ So zeigen beispielsweise Buchführungsergebnisse der Landwirtschaftskammer Schleswig-Holstein, dass die produktbezogenen Direktzahlungen besonders bei Marktfruchtbetrieben einen hohen Teil des Gewinns ausmachen (87%). Bei Futterbau- betrieben liegt der Anteil bei „nur“ 33%. Über die Hälfte dieser Direktzahlungen stammt aus den Ausgleichszahlungen. Ähnliche Zahlen gehen aus dem Agrarbericht der Bundesregierung (2002) hervor.

⁵⁹ Auf die detaillierten ökologischen Folgen wird an anderer Stelle eingegangen.

⁶⁰ Die Begründung für diese Entwicklung ist vielschichtig (stetige Ertragssteigerung im Weizenanbau, Spezialisierungstenden- zen im Ackerbau).

⁶¹ Derzeit beträgt der Mittelumfang für Tier- und Flächenausgleichszahlungen ca. 4,2 Mrd. € in Deutschland.

lungen eine hohe Bedeutung für den Betriebsgewinn haben (Marktfruchtbetriebe, Mutterkuhhaltung, Bullenmast, Schafhalter).

Ein Absinken der Pachtpreise und somit ein ökonomischer Ausgleich für diese Bewirtschafter ist zwar tendenziell, aber nicht vollständig zu erwarten. Denn vielerorts wird der Pachtpreis durch andere Überlegungen (Nachweisfläche für betriebseigene Dünger, Viehbesatzgrenzen, soziale Bindungen zwischen Pächtern und Verpächtern, langfristige Pachtverträge) bestimmt.⁶²

Generell orientieren sich die Landwirte durch eine Kürzung der Prämien stärker am Marktgeschehen und weniger an der Optimierung der Beihilfensumme. Die Abhängigkeit von den Ausgleichszahlungen nimmt ab, die Bedeutung der Marktpreise parallel zu. Dies führt allerdings nicht automatisch zu nachhaltigeren Wirtschaftsweisen, wie Beispiele von liberalisierten Märkten (Schweinefleisch, Geflügel) zeigen. Eine Degression der Beihilfen ist vor allem für die Rindviehhaltung und die Grünlandbewirtschaftung relevant.

Wird durch eine Degression der Strukturwandel verstärkt, so erhöht sich der Anteil der Pachtfläche bei den verbleibenden Betrieben. Bewirtschafter von Pachtflächen haben aber tendenziell eher ein kurzfristigeres Interesse an hohen Erträgen und achten nicht so stark auf den Werterhalt des Bodens durch Humuszufuhr, Erosionsschutz etc.

Wirkungen auf die Umwelt

Bullenmast und Mutterkuhhaltung sind bei zunehmender Degression unrentabel, die Tierzahlen rückläufig. Dies führt zu weniger Emissionen. Einschränkend sei erwähnt, dass es teilweise zu Umstellungen der betroffenen Betriebe auf andere intensive Tierhaltungsverfahren (Schweine, Geflügel) kommen kann, so dass zumindest in einigen Regionen der Rückgang der Emissionen aus der Rinderhaltung teilweise kompensiert wird. Grundwasser und Oberflächengewässer werden durch die Reduzierung des erosionsbedeutsamen Silomaisanbaus entlastet.

Die Auswirkungen auf die Artenvielfalt sind vielschichtig und differenziert zu betrachten: während in ertragsschwachen Regionen eher das Problem besteht, dass sich Marktfruchtbetriebe ohne Beihilfen aus der Landwirtschaft zurückziehen (bis hin zu regional völligen Aufgabe der Bewirtschaftung), wird die Bewirtschaftung in ertragsreichen Regionen auf die Stilllegungsflächen ausgeweitet werden. Beides führt zu einem Verlust an Nutzungs- und damit Artenvielfalt.

⁶² Die niedrigsten Pachtpreise sind in den neuen Bundesländern anzutreffen, so dass auch dort kaum mit einem Sinken der Preise gerechnet werden kann.

Tab. 4: Wirkungsanalyse verschiedener Reformvarianten einer Degression

Variante	Wirkungen auf die Landbewirtschaftung		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Status Quo Beibehaltung der derzeitigen Rahmenbedingungen	Generelle Wirkungen - Grenzertragsackerstandorte bleiben in Bewirtschaftung - betriebliche Entscheidungen orientieren sich an der Beihilfenoptimierung - Rinderhaltung auf Ackerstandort wird durch Silomaisprämie gegenüber Grünlandfütterung begünstigt - Mutterkuhhaltung „ersetzt“ auf ertragsschwachen Grünlandstandorten Milchvieh	Ertragsstarke Standorte: - monotonisierte Fruchtfolgen; vor allem Weizenanbau - Konzentration der Bullenmast auf Silomaisstandorten	Abiot.	gleich bleibend hoher Einsatz von PSM und Düngemitteln im Ackerbau; Konzentration der Bullenmast verursacht Ammoniak/Nitratbelastungen	0
			Biot.	intensive Bewirtschaftung und Rationalisierung verdrängt Vielfalt	0
			Land.k.	Tendenz zur Ausräumung der Landschaft (Vernichtung/Beseitigung von Strukturelementen)	0
		Ertragsschwache Standorte: - auch Standorte mit niedrigstem Ertrag bleiben in Bewirtschaftung wg. Prämie; „Gepflügt wird bis zum Weg“ - keine Umwandlung von Acker in Grünland - extensive Mutterkuhhaltung und Schafhaltung bleiben erhalten	Abiot.	kaum Veränderungen	0
			Biot.	durch Beibehaltung der Bewirtschaftung positiv für Arten, die an Kulturlandschaft gebunden sind	0
			Land.k.	Offenhaltung durch Bewirtschaftungsverpflichtung auf Ackerstandorten; Ertragsschwaches Grünland wird durch extensive Haltungsformen weitgehend in Nutzung gehalten (leichte Tendenz zu Aufforstung in Mittelgebirgsregionen)	0
Starke Degression – Abbau binnen zehn Jahren	Generelle Wirkungen: - Abbau Mastbullen, Mutterkuhhaltung, Schafhaltung - Kleinerzeuger geben Bullenmast auf - Rückgang Silomaisanbau, Ölpflanzen, Leguminosen - Ausdehnung Ackerfutter - Umweltprogramme werden attraktiver - Beschleunigung des Strukturwandels	Ertragsstarke Standorte: - betriebliche Konzentration der verbleibenden Rinderhaltung - Zunahme der Herdengröße/ Betrieb - Rückgang Silomaisanbau, leichte Zunahme Ackerfutter - Rückgang der Flächenstilllegung	Abiot.	Rückgang der Emission aus Rinderhaltung	++
			Biot.	nicht generalisierbare Veränderungen	0
			Land.k.	durch Aufgabe der Stilllegung Verlust von Strukturelementen, Eingeschränkte Erholungswirkung	-
		Ertragsschwache Standorte: - Rückgang der Rinderhaltung - Aufgabe des Ackerbaus - Umwandlung von Acker in Grünland bzw. Aufforstung - Nutzungsaufgabe des Grünlandes	Abiot.	Rückgang Emissionen und PSM/Düngeinsatz	+
			Biot.	Verlust von artenreichem Grünland durch vermehrte Grünlandbrache (Aufforstung)	---
			Land.k.	reduzierte Strukturvielfalt innerhalb der Grünlandnutzung, Verlust von Randbiotopen, eingeschränkte Erholungswirkung	---

Tab.4: Wirkungsanalyse verschiedener Reformvarianten einer Degression (Fts.)

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Degression um 20% und betriebsbezogener Freibetrag (10.000 €)	Generelle Wirkungen - geringe Anpassungen bei Ackerbau und Tierhaltung (vor allem Bullenmast und Mutterkuhhaltung) - ökonomischer Vorteil von Silomais gegenüber Grasland bleibt weitgehend bestehen - durch weitere Marktformen hineinwachsen vieler Betriebe in die Degression - leichter Strukturwandel oberhalb 10.000 € Prämienvolumen	Ertragsstarke Standorte: - Rückgang Bullenmast	Abiot.	leichter Rückgang der Emissionen aus Bullenmast	0
			Biot.	kaum Veränderungen und nicht generalisierbar	0
			Land.k.	kaum Veränderungen zum Status quo	0
	Ertragsschwache Standorte: - Rückgang Bullenmast und Mutterkuhhaltung - Rückgang des Ackerbaus auf Grenzertragsstandorten	Abiot.	leichter Rückgang der Emissionen sowie PSM und Düngereinsatz	+	
		Biot.	Reduzierung der Artenvielfalt	-	
		Land.k.	reduzierte Strukturvielfalt durch Nutzungsaufgabe	-	
Degression in Abhängigkeit vom AK-Besatz (Freibetrag von 30.000 € je Arbeitskraft)	Generelle Wirkungen - Umweltprogramme werden ökonomisch attraktiver - betriebliche Anpassungen wie z. B. Diversifizierung ⁶³ - Anpassungen bei durchrationalisierten Marktfruchtbetrieben ⁶⁴	Ertragsstarke Standorte: - Abbau der Bullenmast; tendenziell Einstieg in arbeitsintensive Verfahren	Abiot.	Reduzierung der Emission aus Bullenmast, bei anderen Tieren; Intensivere Ackerbauformen höherer Dünges, PSM-Einsatz	0
			Biot.	tendenziell Zunahme der Artenvielfalt durch Umweltprogramme	0
			Land.k.	durch Diversifizierung tendenziell erhöhte Strukturvielfalt	+
	Ertragsschwache Standorte: - Regional Nutzungsaufgabe (Ackerbau, Bullenmast)	Abiot.	verringert Belastungen aus Ackerbau und Tierhaltung	+	
		Biot.	vielseitigere Bewirtschaftung und Nutzung von Umweltprogrammen verbessert Standortvoraussetzungen	0	
		Land.k.	unterschiedliche Strategien (Extensivierung, Brachfallen, Wiederaufforstung,) und Landschaftspflegemaßnahmen erhöhen den Erholungswert	0	

⁶³ Aufbau und Integration von Betriebszweigen mit Arbeitskräftebedarf und hoher Wertschöpfung, wie z. B. Käse, Wurstwaren, Feingemüse Veredlung etc., werden in den Betrieb integriert.

⁶⁴ KIRSCHKE et. al. (1996) untersuchten die Auswirkungen von Politikvarianten mit Arbeitskraftprämierung für die neuen Bundesländer. Demnach wird die Wettbewerbsfähigkeit arbeitsintensiver Produktionsverfahren (Milchviehhaltung) verbessert, Mutterkuhhalter stocken auf und es erfolgt eine Umstellung von Acker zu Grünland.

4.3.2.3 Degression um 20 % bei betrieblichem Freibetrag

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Durch eine allgemeine Reduzierung der Prämien um lediglich ein Fünftel würden die bisherigen Kosten/Nutzenverhältnisse im Ackerbau und bei der Viehhaltung in etwa fortgesetzt. Sowohl im Anbau wie in der Tierhaltung wären nur geringe Anpassungsreaktionen zu erwarten.

Eine Reduzierung der Ausgleichsprämien um 20 % oberhalb eines betrieblichen Freibetrages von 10.000 € würde nach Schätzungen des BMVEL zu Einsparungen von 540 Mio. € führen. Die derzeitigen Rationalisierungsvorteile größerer Betriebe würden durch den Freibetrag zum Teil aufgehoben.

Besonders flächenstarke Großbetriebe in den neuen Bundesländern können nur in geringem Umfang von dem Freibetrag profitieren und hätten z. B. bei einem Beihilfevolumen von 200.000 € einen Rückgang um 19 % (38.000 €). Hier sind in Abhängigkeit von der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Produktionssysteme durchaus Anpassungen möglich. Um den fehlenden Gewinnbeitrag zu kompensieren, sind verschiedene Anpassungsreaktionen denkbar: stärkere Rationalisierung, Entlassung von Lohnarbeitskräften, betriebliche Spezialisierung, Aufschub von Investitionen, Extensivierung, Betriebsaufgaben.

Wirkungen auf die Umwelt

Es ist davon auszugehen, dass die direkten Umweltwirkungen dieser Variante gering sind. Zum einen sind nur etwa ein Drittel der Betriebe überhaupt betroffen, gleichzeitig ist der Grad der Betroffenheit durch die Beschränkung der maximalen Beihilfenkürzung (20 %) eher gering. Anbau- und Haltungsverfahren, die in Kombination mit den Ausgleichszahlungen derzeit nur knapp ein positives Einkommen erwirtschaften lassen, könnten allerdings vermehrt aufgegeben werden.

4.3.2.4 Degression in Abhängigkeit vom Arbeitskräftebesatz

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Eine völlig neue Ausrichtung betrieblicher Entscheidungen würde entstehen, wenn in Zukunft nur noch Ausgleichszahlungen in Abhängigkeit von einem realen Arbeitskräftebesatz erfolgen würden. Je weniger Arbeitskräfte ein Betrieb in Relation zu seinen Beihilfen aufweisen würde, umso höher wären seine Kürzungen. Bei einem kürzungsfreien Betrag von 30.000 € je Arbeitskraft würden Betriebe ab einer Größenordnung von derzeit ca. 80 Hektar beihilfeberechtigter Ackerfläche oder 150 Mastbulle/Mutterkühe eine Arbeitskraft nachweisen müssen, um Kürzungen zu verhindern. Von einem entsprechenden Degressionsvorschlag wären verschiedene Betriebstypen betroffen:

- spezialisierte Marktfruchtbetriebe mit günstiger Flächenausstattung und niedrigem AK-Besatz
- große spezialisierte Bullenmäster
- kombinierte Bullenmast-Marktfruchtbetriebe
- große extensiv wirtschaftende Mutterkuhbetriebe

Anpassungsreaktionen wären die Einstellung von Arbeitskräften (für Vermarktung, Weiterverarbeitung, Gemüsebau etc.) und der Abbau der beihilfeberechtigten Tierhaltung oder die Umstellung des Ackerbaus auf nicht beihilfeberechtigte Ackerfrüchte (Kartoffeln etc.). Außerdem könnten die Betriebe versuchen über Betriebskombinationen (GbR; zusammenlegen von Betrieben mit hohem AK und niedrigem Anspruchsvolumen und Betrieben mit hohem Prämienanspruch und niedrigem AK) das Prämienan-

spruchsvolumen zu optimieren. In Betrieben, in denen bisher Lohnunternehmen oder Maschinenringe einen Teil der betrieblichen Arbeit übernommen hatten, wird dies eingeschränkt.

Bewirtschaftung und Strukturwandel würde im Übrigen in denjenigen Betrieben, die keine Kürzungen erwarten, wie derzeit weitergeführt (bis zur Erreichung der Kürzungsschwelle).

Wirkungen auf die Umwelt

Bei dieser Variante sind betriebliche Anpassungen bei Betrieben zu erwarten, die in besonderer Weise Kürzungen hinnehmen müssten. Unter den derzeitigen Rahmenbedingungen⁶⁵ sind dies vor allem größere Marktfruchtbetriebe und spezialisierte Bullenmäster sowie Mutterkuhhalter. Die Umweltwirkungen sind jeweils für diese Betriebstypen zu evaluieren.

Grundsätzlich wird die weitere Ausdehnung der Produktion in diesen Betrieben eingeschränkt, da bei gleich bleibendem Arbeitskräftebesatz dies immer weniger lohnt. Gleichzeitig werden arbeitsintensive Produktionsverfahren, die häufig positiv umweltrelevant sind, eher beibehalten oder zusätzlich ausgeübt. Eine stärkere betriebliche Diversifizierung, die Aufnahme neuer Betriebszweige etc., könnte so unter Umständen zu vielseitigeren Betrieben führen (mehrere Tierarten, Erweiterung der Fruchtfolge etc.). Die Auslagerung der Arbeitsgänge an Lohnunternehmen oder Maschinenringe würde reduziert. Im Ackerbau könnten arbeitsintensive umweltschonende Maßnahmen davon profitieren.⁶⁶ Es ist zu erwarten, dass betriebliche Kreisläufe gestärkt werden und der Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln zurückgeht.

In typischen Bullenmastregionen wird auf andere Tierhaltungsverfahren (Geflügel, Schweine) ausgewichen, so dass die Emissionen nur geringfügig durch den Abbau der Mastbullenhaltung sinken werden.

Die Übernahme von Pflegemaßnahmen und speziellen Umweltprogrammen könnte für die Betriebe besonders interessant sein, da neben der direkten zusätzlichen Einkommensquelle auch indirekt die Arbeitskraft durch die verringerte Degression bezahlt wird.

⁶⁵ Durch die Einbeziehung der in der Agenda 2000 beschlossenen Milchmarktreform werden auch Betriebe mit Milcherzeugung in zunehmendem Maße Ausgleichszahlungen erhalten. Allerdings weisen diese Betriebe in der Regel einen hohen Arbeitskräftebesatz auf, so dass sie bei dieser Variante nicht von Kürzungen betroffen sein werden.

⁶⁶ Bspw. Trichogramma gegen Maiszünsler statt Insektizid; Hacken, Eggen, Striegeln statt Herbizideinsatz im Getreidebau, etc.

4.3.3 Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen

Den Varianten ist gleich, dass mit Zunahme der Degression bestimmte Verfahren an ökonomischer Vorzüglichkeit verlieren. Besonders problematisch ist das hinsichtlich der Mutterkuh- und Schafhaltung, die für die extensive Grünlandnutzung in ertragsschwachen Regionen von hohem Wert sind und durch die Degression in ihrer Existenz bedroht werden.

Auf der anderen Seite verlieren derzeitige Produktionsverfahren wie der Silomaisanbau und die daran gekoppelte Bullenmast, die zumindest in ihrer regionalen Konzentration zu erheblichen Umweltbelastungen führen (Ammoniak/Nitratbelastung, Bodenerosion, hoher PSM-Einsatz etc.), an ökonomischer Bedeutung durch eine Degression. Dies ist eindeutig positiv zu bewerten. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass in diesen Regionen die Betriebe als Folge der Degression zum Teil auf andere intensive Tierhaltungsverfahren wie Schweine oder Geflügelhaltung umstellen werden.

Besonders bei einer starken linearen Kürzung verschärft sich der Strukturwandel, die verbleibenden Betriebe reagieren mit weiteren Rationalisierungsmaßnahmen. Die Folgen für die Umwelt sind vielschichtig:

Durch die Rationalisierung, die mit der Ausdehnung der bewirtschafteten Fläche und des Umfangs der betrieblichen Tierhaltung einhergeht, kommt es vor allem in ertragsschwachen Regionen zu einer Nivellierung der Nutzung, mit der betrieblichen Vielfalt geht auch die Nutzungsvielfalt und damit die Standorteigenschaften für viele Tier- und Pflanzenarten verloren.

Eine gegenteilige Wirkung hätte die Bindung der Ausgleichszahlungen an die Arbeitskräfte, da hier nicht die Ausdehnung der Bewirtschaftung angestrebt würde. Sowohl durch die Integration neuer Betriebsverfahren als auch die Beibehaltung aufwendiger Verfahren könnte die Vielfalt zumindest im Vergleich zum „Status quo“ gehalten werden. Ein weiterer Aspekt der Degression ist, dass das Interesse der Betriebe, auf Umweltprogramme zuzugreifen, durch den ökonomischen Druck erhöht wird, da die Zahlungen für Umweltleistungen keiner Degression unterliegen und somit ein sichereres Einkommen darstellen.

Tab. 5: Vergleichende Wirkungen der verschiedenen Degressionsvarianten auf die Umwelt (Bewertung von - - - bis +++)

Variante	ertragsstarke Standorte			ertragsschwache Standorte		
	abiot.	biot.	land.k.	abiot.	biot.	land.k.
starke Degression	++	0	-	+	--	--
Degression um 20% & Freibetrag	0	0	0	+	-	-
Degr. in Abh. vom Ak-Besatz	0	0	+	+	0	0

4.4 Preissenkung

4.4.1 Beschreibung und Auswahl der Varianten

4.4.1.1 Vorstellung des Politikelements

Die Preise für Agrarprodukte innerhalb der EU werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Neben der Angebots- und Nachfragesituation bestimmen verschiedene spezifische Instrumente wie Zölle, Intervention, Exportsubventionen, Quoten, Mindestqualitätsstandards etc. den Markt und die Preisbildung. So kann z. B. durch eine Intervention (Aufkauf zu Mindestpreisen) die Produktion gefördert und gleichzeitig eine interne Stützung des Preisniveaus erzielt werden.

Für die meisten wichtigen Marktprodukte gibt es einen Außenschutz der EU über Zölle und Importrestriktionen. Der Absatz der innergemeinschaftlichen Produktion wird über inländische Vermarktungsförderungen, Exporterstattungen und die Intervention (Einlagerung) von lagerfähigen Produkten geregelt.

Vereinfacht gesagt, entscheidet in Überschusssituationen der so genannte Interventionspreis, also der Preis, ab dem der Aufkauf von Produkten in staatliche Lager erfolgt, über den Erzeugerpreis, also den Marktpreis, den der Landwirt für seine Produkte erzielt.

Bei Preissenkungen kann es aber auch bei unveränderter Außenbilanz nach einer gewissen Zeit tendenziell zu einer Markterholung kommen, da Betriebe die Produktion aufgeben und die Angebotsmenge bei gleicher Nachfrage sinkt. Sind die Importe hingegen nicht (durch Quoten oder Zölle) eingeschränkt, so verringern sich die inländischen Marktanteile zu Gunsten von Importen.

4.4.1.2 Bisherige Regelung

Seit 1992 wurden innerhalb der EU die Interventionspreise für einzelne Märkte (u. a. Getreide, Rindfleisch, Milch) z. T. drastisch gesenkt, um die hohen Kosten der Intervention und der Exporterstattungen zu reduzieren. Die Korrekturen reichten aus, um bestimmten Anforderungen der WTO genüge zu tun. Das Preisniveau innerhalb der EU liegt dennoch in vielen Agrarmärkten deutlich über den so genannten (teilweise sehr schwankenden) Weltmarktpreisen.

Aktuelle Beispiele für eine Preissenkung bzw. eine Rückführung der produktionsbedingten Stützungen sind die Beschlüsse der Agenda 2000:

- Die Abschaffung der obligatorischen Rindfleischintervention ab 1.7.2002 und
- die Absenkung der Preisstützung für Butter und Magermilchpulver in drei Schritten um 15 % (von 2005-2007).

4.4.1.3 Vorschlagsspektrum für Varianten

Besondere Probleme verursachen derzeit in der EU die hohen Überschüsse bei Roggen, Milch, Hartweizen, Nüssen, Reis und Rindfleisch. Daher beziehen sich viele aktuelle Vorschläge auf diese Agrarmärkte.

In der Diskussion um Preissenkungen werden vor allem folgende Vorschläge vorgebracht:

BMVEL: Rückführung der Interventionen bei Ackerkulturen; Mittelfristig Abschaffung der Getreideintervention und der obligatorischen Flächenstilllegung; Abschaffung der obligatorischen Rindfleischintervention ab 1.7.2002 wie geplant; keine Einführung neuer Marktordnungen.

Niedersächsische Regierungskommission: weiterer Abbau der Preisstützung in der Marktpolitik, Interventionspreise nur noch als Sicherheitsnetz.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Weiterführung des Abbaus von Preisstützungsmaßnahmen.

EU-Kommission: Abschaffung der Roggenintervention; Interventionspreissenkung für Getreide um 5 %, asymmetrische Preissenkungen von jährlich 3,5 % bei Magermilchpulver und 7 % bei Butter bis 2008 (also insgesamt Absenken um 17,5 % bei Magermilchpulver und 35 % bei Butter).

4.4.1.4 Ausgewählte Varianten

Da die geplanten Anpassungen bei Getreide, speziell beim Roggenmarkt und bei der Milch für Deutschland von besonderer Bedeutung sind, sollen folgende Varianten näher untersucht werden:

- Variante 1: Abschaffung der Roggenintervention ohne Ausgleichsprämie
- Variante 2: Preissenkung bei der Milchintervention analog der Legislativvorschläge der Kommission (17,5 % MMP; 35 % Butter)
- Variante 3: Preisrückgang bei Rindfleisch um 20 % durch Interventionspreissenkung

4.4.2 Wirkungsabschätzung

4.4.2.1 Abschaffung der Roggenintervention

Wirkungen des Referenzsystems

Mit der Agrarreform 1992 wurde ein einheitlicher Interventionspreis für Getreide eingeführt. Dieser wurde in drei Schritten um 34 % abgesenkt. Da die Weltmarktpreise Ende der 90er Jahre für Getreide sanken, wurde im Rahmen der Agenda 2000 beschlossen, die Interventionspreise nochmals um insgesamt 15 % zu senken. Derzeit beträgt der Interventionspreis für alle Getreidearten 101,3 €/t. Der Weltmarkthandel mit Roggen ist marginal. Da Roggen gegenüber anderem Getreide als Futtergetreide Nachteile aufweist, kam es zu einem hohen Lagerbestand an interveniertem Roggen. Durch den EU-Beitritt Polens wird für die Zukunft mit noch stärker steigenden Interventionsbeständen gerechnet.

Die bisherigen seit 1992 erfolgten Preissenkungen bei Getreide haben entgegen damaligen Mutmaßungen zu keinem nennenswerten Rückgang des PSM oder Düngemittleinsatzes geführt. Der erfolgte Finanzausgleich über Flächenzahlungen hat gleichzeitig verhindert, dass es zu einem Strukturbruch bei den Getreideerzeugern kam.

Die niedrigen Getreidepreise führten dazu, dass der EU-Import von Getreidesubstituten (z. B. Tapioka) stark rückläufig ist und statt dessen Getreide eingesetzt wird. Der Einsatz speziell von Roggen im Mischfutter ist allerdings je nach Tierart begrenzt und muss zudem mit anderem heimischen Getreide preislich konkurrieren.

Die durchschnittlichen Roggenerträge je Hektar sind trotz der Preissenkung kontinuierlich angestiegen, die Anbauverfahren und Intensitäten haben sich kaum geändert. Auf leichten ertragsschwachen Böden genießt der Roggenanbau Priorität.

Tab. 6: Wirkungsanalyse verschiedener Varianten von Preissenkungen am Beispiel Roggen, Milch, Rindfleisch

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Status Quo (Beibehaltung der derzeitigen Rahmenbedingungen)	Generelle Wirkungen - Preise plus Prämien machen Anbau/Erzeugung attraktiv bei Rindfleisch und Roggenanbau - Begrenzung der Nutzung des Produktionsfaktors durch Quote (Milch)	Ertragsstarke Standorte: - Roggenanbau als Fruchtfolgeauflockerung, - Bullenmast auf Maisbasis; - Intensivierung u. Spezialisierung auf Marktfreuchtbau (Acker) oder Milchviehhaltung	Abiot.	gleich bleibend hoher Einsatz von PSM und Düngemitteln im Ackerbau; Nährstoffbelastung relativ stabil	0
		Ertragsschwache Standorte: - Roggenanbau wichtigste Ackerfrucht in Konkurrenz zu Stilllegung - Milcherzeugung wandert langsam auf Gunstandorte - Mutterkuhhaltung ersetzt Milchvieh auf Grünland	Biot.	Nutzungsvielfalt und Grünlanddiversität nimmt langsam ab	0
			Land.k.	leichte Tendenz zur Ausräumung der Landschaft (Vernichtung/Beseitigung von Strukturelementen)	0
			Abiot.	kaum Veränderungen	0
			Biot.	Nutzungsvielfalt und Grünlanddiversität nimmt langsam ab	0
		Land.k.	leichte Tendenz zu Aufforstung von Grünland in Mittelgebirgsregionen und Vereinheitlichung von Landschaftsstrukturen	0	
Abschaffung der Roggen-intervention (ohne Ausgleichsprämie)	Generelle Wirkungen ⁶⁷ - Sinken des Roggenpreises auf Weltmarktniveau - Einschränkung des Roggenanbaus um ca. 20-25% - verstärkter Einsatz von Roggen im Mischfutter - Verdrängung von Gerste aus Futtermittelration	Ertragsstarke Standorte: - Zunahme des Anbaus von Triticale, Wintergerste, Wintergerste statt Roggen	Abiot.	kaum Veränderungen	0
			Biot.	kaum Veränderungen	0
			Land.k.	kaum Veränderungen	0
		Ertragsschwache Standorte: - Zunahme der Brache	Abiot.	Rückgang PSM- und Düngemiteleinsatz	+
			Biot.	positiv für Arten der Primärvegetation, negativ für die Ackerbegleitflora und -fauna	0
			Land.k.	Vereinheitlichung von Landschaftsstrukturen	-

⁶⁷ UHLMANN & KLEINHANß (2002)

Tab. 6: Wirkungsanalyse verschiedener Varianten von Preissenkungen am Beispiel Roggen, Milch, Rindfleisch (Fts.)

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Preisrückgang bei Milch durch Interventionspreissenkung	Generelle Wirkungen - drastische Beschleunigung des Strukturwandels ⁶⁸	Ertragsstarke Standorte: - Konzentration der Milchproduktion in Betrieben mit günstiger Kostenstruktur - Zunahme der Herdengröße	Abiot.	steigende lokale und betriebliche Nährstoffbelastungen,	-
			Biot.	Verlust von Grünlanddiversität, Zunahme Problemunkräuter	-
			Land.k.	Vereinheitlichung der Landschaftsstrukturen	-
		Ertragsschwache Standorte: - Aufgabe der Milcherzeugung - Zunahme an Grünlandbrachflächen	Abiot.	Rückgang an Nährstoffemissionen	+
			Biot.	Verlust von artenreichem Grünland durch zunehmende Brache	--
			Land.k.	Verlust von offenem Grünland und Randstreifen durch Verbuschung und Aufforstung, Vereinheitlichung von Landschaftsstrukturen	--
Rindfleischpreissenkung (durch reduzierte Interventionspreise)	Generelle Wirkungen - Rückgang der Rindfleischerzeugung, im speziellen der Bullenmast und der Mutterkuhhaltung - Mutterkuhquote wird günstiger - Kälberpreise sinken - Kälbermast nimmt zu - Konzentration in der Milcherzeugung auf milchbetonte oder reine Milchrassen	Ertragsstarke Standorte: - Rückgang der Bullenmast - Rückgang Silomaisanbau - Zunahme Getreideanbau, Klee gras, Eiweißpflanzen, Ölpflanzen	Abiot.	Rückgang Emissionen aus Bullenmast und Silomaisanbau, Verringerung von Erosion	++
			Biot.	kaum Veränderungen	0
			Land.k.	leichte Diversifizierung im Ackerbau	0
		Ertragsschwache Standorte: - Rückgang Mutterkuhhaltung - Aufgabe der (produktiven) Grünlandnutzung	Abiot.	leichter Rückgang der Emissionen	0
			Biot.	Verlust von artenreichem Grünland durch vermehrte Grünlandbrache (Aufforstung)	---
			Land.k.	reduzierte Strukturvielfalt innerhalb der Grünlandnutzung, Verlust von Randbiotopen, eingeschränkte Erholungswirkung	--

⁶⁸ INRA U. UNIVERSITÄT WAGENINGEN (2002)

Wirkungen auf die Landwirtschaft

Durch eine Abschaffung der Intervention bei Roggen entfällt die interne Stützung des EU-Roggenpreises. Wenn keine Exporterstattung erfolgt, sinkt der inländische Roggenpreis auf das Niveau des Weltmarktes. Der Wegfall der Roggenintervention wird nach Einschätzung von Experten daher eine Preissenkung von 13 % für Roggen zur Folge haben.⁶⁹ Durch diese Preissenkungen büßt der Roggenanbau stark an Wettbewerbsfähigkeit ein. Die FAL geht davon aus, dass der Roggenanbau um ca. 180.000 ha (ca. 23 % der bisherigen Roggenanbaufläche) eingeschränkt wird. In den verschiedenen Regionen schwankt der Rückgang zwischen 20 und 25 %. Auf ertragsschwächeren Standorten (z. B. Brandenburg) wird mangels Produktionsalternative ein Großteil der freiwerdenden Flächen stillgelegt. In ertragstärkeren Standorten wird eher Triticale, Winterraps oder Wintergerste den Roggenanbau verdrängen. Durch den niedrigen Roggenpreis wird Roggen für den Einsatz in Mischfuttermitteln ökonomisch interessanter. Die Mehrverfütterung von Roggen geht zu Lasten anderer Getreidearten (vor allem Gerste). Hierdurch wiederum erhöht sich die Intervention von Gerste im Umfang ihrer Verdrängung aus dem Futtertrog (falls kein Export möglich ist).

Eine energetische Nutzung des Roggens (Verbrennung) scheint trotz des niedrigen Preises derzeit nicht ökonomisch sinnvoll zu sein bzw. scheitert an den derzeit geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

Roggen wird vielfach auf Grenzertragsstandorten angebaut. Neben dem Roggenanbau gibt es nur sehr wenige Früchte, die auf diesen ertragsschwachen Böden gedeihen. Solange es ackerflächenbezogene Beihilfen gibt, werden diese Flächen weiter offen gehalten. Durch eine Umstellung des Beihilfensystems (Entkopplung) wird die ackerbauliche Nutzung eher aufgegeben.

Wirkungen auf die Umwelt

Durch den Rückgang des Roggenanbaus in ertragsschwachen Regionen zugunsten der Flächenstilllegung geht dort der Pflanzenschutz- und Düngemittelseinsatz zurück. Die Flächenstilllegung führt dabei als Rotationsbrache zu positiven Umwelteffekten. Als Dauerbrache verursacht die Flächenstilllegung in ertragsschwachen Standorten allerdings eher negative Effekte (siehe Kap. CC/Flächenstilllegung). Die oft artenreiche Ackerbegleitflora ist durch die Nutzungsaufgabe bedroht.

In ertragsstarken Regionen hat der Anbauwechsel zu anderem Getreide (Gerste, Triticale), das in ähnlicher Intensität angebaut wird wie Roggen, zur Folge, dass sich die Umweltwirkungen kaum verändern.

⁶⁹ UHLMANN & KLEINHANß (2002)

4.4.2.2 Senkungen des Milchinterventionspreises

Wirkungen des Referenzsystems

Die Agenda2000-Beschlüsse haben vor allem für Milcherzeuger Auswirkungen, die derzeit noch in der Zukunft liegen. Nach Expertenmeinung wird durch die geplante Quotenaufstockung und Interventionspreissenkung der Milchpreis um ca. 11 % sinken, die Quotenpachtpreise werden auf ca. 8 Cent/kg Milch fallen.

Wirkungen auf die Landwirtschaft

Milch ist für die deutsche Landwirtschaft das mit Abstand wichtigste Verkaufsprodukt.⁷⁰ Für einen sehr großen Teil der Betriebe hängt das Einkommen direkt vom Milchpreis ab. Extreme Milchpreissenkungen gefährden die landwirtschaftliche Nutzungen gesamter Regionen.

Bisherige Untersuchungen gehen davon aus, dass durch die Agenda 2000-Beschlüsse die Erzeugerpreise für Milch um ca. 11 % sinken werden. Durch die zusätzlich von der Kommission geplanten Interventionspreissenkung werden die Erzeugerpreise noch stärker fallen (16-20 %).⁷¹ Nach Expertenmeinung würde der Erzeugerpreis auf ca. 20 Cent/kg Milch sinken. Anzumerken bleibt, dass hier von einer günstigen Entwicklung der Weltmarktpreise ausgegangen wird, die dazu führen würde, dass Magermilchpulver ohne Exporterstattungen ausgeführt werden könnte. Butter hingegen würde selbst nach der vorgeschlagenen 35 % Interventionspreissenkung in der EU deutlich teurer sein als auf den Weltmärkten und damit in die Intervention gelangen bzw. nur mit Exporterstattungen verkäuflich sein. Grundsätzlich wird durch die Interventionspreissenkung der Erzeugerpreis immer stärker von der Entwicklung der Weltmärkte abhängig.

Durch die implizierten Erzeugerpreissenkungen wird bei sonst unveränderten Kosten der Preis für Produktionsrechte (Quoten) deutlich sinken. Unter Umständen kommt der Handel völlig zum Erliegen, wenn keine positive Kontingentsrente erwirtschaftet wird. Die Quotenpreise in den neuen Bundesländern liegen bereits heute wegen der geringen Nachfrage deutlich niedriger (20-25 Cent) als in Bayern oder Baden-Württemberg (ca. 50-60 Cent).⁷²

Nach Berechnungen der FAL wird Milchquote zukünftig in Regionen wandern, in denen bereits heute die Milcherzeugung eine wichtige Rolle spielt und Alternativen zur Milcherzeugung nicht vorhanden sind (Gunstlagen).

Die Anzahl der Milchkühe wird bei stabiler Gesamtquote entsprechend der Leistungssteigerung des Milchviehs abnehmen. Da die Vollkosten für die Erzeugung von Milch in vielen Betrieben mit 30-35 Cent/kg deutlich höher sind als die erwarteten Erzeugerpreise werden ohne Ausgleichszahlungen für die Preissenkungen zunehmend Betriebe die Milcherzeugung aufgeben müssen und der Strukturwandel wird verschärft. Besondere Probleme haben Betriebe mit einer hohen Kostenstruktur (z. B. durch fremdfinanzierten Stallbau, Quotenaufstockung, Fremd-AK). Großbetriebe in den neuen Bundesländern scheinen bei sinkenden Preisen wegen der laufenden Lohnkosten besonders in ihrer Existenz gefährdet.

⁷⁰ Der Verkaufserlös der Landwirtschaft liegt bei Milch per anno zwischen 8 und 9 Mrd. €. Zum Vergleich: Getreide ca. 3,5 Mrd. € und Schweinefleisch 6 Mrd. €. (Agrarbericht der Bundesregierung)

⁷¹KLEINHANß W. ET AL. (2003)

⁷² Ergebnisse Milchquotenbörse April 2003. - URL: <http://www.ezg-milch.de>

Hingegen werden Betriebe, die in abgeschriebenen Ställen und großen Produktionseinheiten wirtschaften, sowie Milcherzeuger mit weiteren Einkommensquellen (zweites Standbein Fremdenverkehr, eigene Milchverarbeitung etc.) vermutlich länger eine Durststrecke im Milchbereich „durchhalten“.

Die übrig bleibenden Betriebe werden die kostengünstigen Quoten aufnehmen, die Milchviehherden innerhalb der vorhandenen Gebäude aufstocken und über verstärkten Einsatz von Kraftfutter versuchen, die Leistung der Tiere zu steigern.

Wirkungen auf die Umwelt

Insgesamt gehen die Gesamtemissionen aus der Milchviehhaltung ähnlich der Statusquo-Entwicklung zurück. Der verstärkte Strukturwandel innerhalb der Milcherzeugung und die Wanderung der Milchquote in hochproduktive Gebiete führen allerdings dort zu erhöhten Nährstoffbelastungen des Grund- und Oberflächenwassers. Mit steigenden Herdengrößen geht die Aufgabe der Weidewirtschaft einher. Innerhalb der Regionen ist mit dem Strukturwandel häufig ein Verlust an Nutzungsvielfalt sowie biologischer Vielfalt zu verbinden. Durch die hohe Arbeitsbelastung im Stall werden von den Landwirten notwendige Pflegemaßnahmen im Außenbereich tendenziell vernachlässigt.

In ertragsschwachen Regionen und auf Ackerstandorten ist ein Rückgang der Milcherzeugung und damit der Nährstoffbelastungen zu erwarten. Die extensive Nutzung von Grünland wird tendenziell aufgegeben. Dies führt entweder zur natürlicher Sukzession (Brache) oder zur Aufforstung. Mit dem Verlust an offenem Grünland und Randstreifen ist ein Lebensraumverlust für viele Arten verbunden.

4.4.2.3 Preisrückgang bei Rindfleisch

Wirkungen des Referenzsystems

Seit Jahren gibt es in Europa einen Trend zur Einschränkung der Rinderhaltung. In Deutschland reduziert sich die Anzahl der Betriebe, die Rinder halten, jährlich um ca. 3,2 %. In der Mutterkuhhaltung ist der Strukturwandel dabei mit einer Reduzierung um 0,8 % noch am geringsten. Parallel hierzu ist der Absatz von Rind- und Kalbfleisch in Deutschland seit Jahren rückläufig und liegt inzwischen bei rund 14 kg/pro Kopf. Im BSE-Krisenjahr 2001 lag der Verbrauch sogar nur bei 10,3 kg. In keinem anderen EU-Mitgliedsstaat wird pro Verbraucher so wenig Rindfleisch gegessen wie in Deutschland. Gleichzeitig ist Deutschland nach Frankreich mit 1,4 Mio. t Schlachtgewicht der zweitgrößte EU-Produzent an Rindfleisch. Der Selbstversorgungsgrad liegt in Deutschland bei ca. 120 %, die Exporte gehen vor allem nach Italien und Russland.

Die Auszahlungspreise schwankten in den letzten 5 Jahren zwischen 2,50 € und 2,65 € je Kilogramm Schlachtgewicht. Eine sinkende Binnennachfrage erzeugte sinkende Erzeugerpreise, die teilweise durch eine Steigerung der Exporte kompensiert wurde. Gleichzeitig ermöglicht die staatliche Intervention eine Stabilisierung der Preise. Die Möglichkeiten der staatlichen Intervention wurden allerdings in den vergangenen Jahren immer mehr eingeschränkt (Reduzierung der Interventionsmenge, Begrenzung der maximalen Schlachtgewichte). Mit der Agenda 2000 wurde die Preisstützung um insgesamt 20 % abgesenkt. Ein gewisser Ausgleich fand durch Anhebung der Tierprämien statt.

Durch die spezifische Situation in 2001, in der ein massiver Rückgang der Binnennachfrage und ein Exportverbot in viele Länder aufgrund von BSE bestand, brach der Markt trotz großer Interventionsankäufe der EU drastisch ein, so dass in 2001 der Preis im Schnitt bei nur 2.00 €/kg Schlachtgewicht lag.

Seit Jahren konzentriert sich die Bullenmast immer mehr auf spezialisierte Betriebe, die die Kälber von Milchviehbetrieben zukaufen und auf der Futtergrundlage Silomais und Kraftfutter binnen 15 Monaten die Tiere ausmästen. Der Einsatz von Grassilage ist im Vergleich zur Milchviehhaltung unüblich, Heu-

fütterung spielt nahezu keine Rolle. Seit etwa 10 Jahren gibt es zudem die Tendenz, die Bullenmast in Vormast- und Endmastbetrieben getrennt durchzuführen. Die intensive Bullenmast wird fast nur noch ganzjährig im Stall durchgeführt. Die Weidemast ist in Deutschland nahezu verschwunden. Lediglich die Weidemast von Ochsen spielt regional eine gewisse Rolle.

Auf die seit Jahren verhältnismäßig niedrigen Preise haben die Erzeuger entweder mit Produktionsausdehnung und Spezialisierung oder Betriebsaufgabe reagiert.

Es gibt deutliche regionale Schwerpunkte der Produktion in Deutschland (z. B. Münsterland, Weser-Ems-Bezirk, Bayern). Regionale Konzentration und spezifische Intensität des Mastverfahrens in Kombination mit der Silomaisfütterung erzeugen dabei spezifische Umweltprobleme.

Die Mutterkuhhaltung hingegen erfolgt nahezu ausschließlich auf Grünlandstandorten in häufig benachteiligten Gebieten (Mittelgebirgen). Die Fleischerzeugung unterscheidet sich dabei völlig von der intensiven Bullenmast, da kaum Kraftfutter eingesetzt wird, die Tiere zum größten Teil auf der Weide gehalten werden, kaum Silage gefüttert wird, und die Tiere auf Einstreu und nicht auf Vollspalten stehen.

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Ein verringerter Erzeugerpreis für Rindfleisch ohne Ausgleich stellt an vielen Standorten die Produktion sowohl der intensiven Bullenmast als auch der Mutterkuhhaltung in Frage.⁷³

Da bei sinkenden Preisen die Produktion und damit die Nachfrage nach Bullenkälbern rückläufig ist, können spezialisierte Bullenmäster einen Teil des Preisrückgangs über sinkende Kälberpreise an die Kälbererzeuger (vor allem Milchviehbetriebe) weitergeben. Bleibt der Rindfleischpreis aber längerfristig unter der Gewinnschwelle, wird die Bullenmast völlig aufgegeben. Betriebsspezifische Alternativen zur Bullenmast wie Schweine- und Geflügelmast werden tendenziell aufgebaut/ausgedehnt. Parallel mit dem Rückgang der Bullenmast ist der Silomaisanbau rückläufig, alternativ nimmt der Anbau von Getreide, Ölsaaten, Körnermais oder bei vermehrter Schweinemast Corn-Cob-Mix zu.

Die Milcherzeuger reagieren auf die sinkenden Kälberpreise kurzfristig mit einer schärferen Zucht auf Milchleistung. Tendenziell werden fleischbetonte Milchrassen (Fleckvieh) aufgegeben, um auf spezialisierte Rassen (HF, Jerseys) umzusteigen.

Für Mutterkuhhalter stellt sich die Situation etwas anders dar. Erstens können sie den sinkenden Kälberpreis nicht an andere Betriebe weitergeben, da sie selbst Kälbererzeuger sein. Zum anderen stellt sich die Frage sinnvoller Betriebsalternativen zur Mutterkuhhaltung auf Grünland völlig anders. Ein Einstieg in die Milcherzeugung zur Grünlandverwertung erscheint kaum realistisch (wg. Quote, spezifischen Kosten und fehlendem Know-how). Alternative rentable Produktionsfaktoren fehlen also häufig. Ob die Preissenkung durch Eigenvermarktung teilweise ausgeglichen werden kann, erscheint zumindest bei größeren Betrieben fraglich. Je nach spezifischer betrieblicher Situation sind die Anpassungen unterschiedlich. Der Teil der Mutterkuhhalter, der die Tiere lediglich als Resteverwerter von Grünland oder aus Liebhaberei hält, wird auch weiterhin produzieren, während Vollerwerbsbetriebe gezwungen sind, aus der Produktion auszuschneiden.

⁷³ Das liegt an sinkenden Preisen durch steigende (Billig-)Importe sowie dem Angebotsüberhang bei sinkender Nachfrage und sinkendem Interventionsniveau.

Wirkungen auf die Umwelt

Sinkende Rindfleischpreise haben für die Umwelt in Abhängigkeit von dem Produktionsverfahren (intensive Bullenmast versus extensive Mutterkuhhaltung) teilweise gegenläufige Wirkungen zur Folge. In beiden Produktionsverfahren verbessert sich durch die Aufgabe der Mast die Situation im abiotischen Bereich, da automatisch die Gesamtemissionen aus der Rinderhaltung zurückgehen. Auf ertragsstarken Standorten geht parallel mit der intensiven Bullenmast der Stickstoffüberschuss zurück. Der gleichzeitige Rückgang des Silomaisanbaus verbessert tendenziell die Humusbilanz der Böden und reduziert die Erosionsgefahr.

Auf ertragsschwachen Grünlandstandorten mit Mutterkuhhaltung verringern sich die Emissionen aus der Tierhaltung nur sehr geringfügig. Bei dem deutlich niedrigeren Viehbesatz der Mutterkuhhaltung sowie der verringerten Problematik auf Grünland ist dieses aber nicht erheblich. Im biotischen Bereich sind dagegen hohe Gefährdungen zu erwarten, da der spezifische Artenreichtum des extensiv genutzten Grünlandes mit einem Rückzug der Bewirtschaftung verschwindet.

4.4.3 Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen

Preissenkungen verringern ganz allgemein in der Regel den Umfang, aber nicht die spezifische Intensität eines Produktionsverfahrens in der Landwirtschaft.

Bei Preissenkungen im Ackerbau wird das Anbauverfahren reduziert, in der Tierhaltung (Milch, Rindfleisch) gehen tendenziell die Anzahl der gehaltenen Tiere und die damit verbundene Umweltbelastung (vor allem Emissionen) zurück. Dies wirkt sich auf die abiotischen Faktoren in der Regel positiv aus. Allerdings können sich Konzentrationsprozesse beschleunigen. Gerade Milchpreissenkungen können dazu führen, dass die Milchkuhhaltung sich weitergehend regional konzentriert und es so regional zu spezifischen Problemen kommt.

Gleichzeitig werden durch Preissenkungen andere alternativ zur Verfügung stehende Produktionsverfahren indirekt gestärkt.

An Standorten, auf denen keine alternativen wirtschaftlichen Produktionsverfahren zur Verfügung stehen (Mutterkuhhaltung auf extensiv genutztem Grünland, Roggenanbau auf leichten Sandböden) wird die landwirtschaftliche Nutzung eingestellt, in der Regel geht hier mit der Nutzung auch die biologische Vielfalt verloren.

Tab. 7: Vergleichende Wirkungen der verschiedenen Preissenkungsvarianten auf die Umwelt (Bewertung von - - - bis +++)

Variante	ertragsstarke Standorte			ertragsschwache Standorte		
	abiot.	biot.	land.k.	abiot.	biot.	land.k.
Abschaffung der Roggenintervention	0	0	0	+	0	-
Preisrückgang Milch	-	-	-	+	--	--
Preissenkung Rindfleisch	++	0	0	0	---	--

4.5 Milchquote

Quotensysteme dienen generell der Begrenzung der Produktion pro Betrieb. Die wichtigsten Quotensysteme in der GAP sind die Milchgarantiemengenregelung bzw. Milchquote und die Quotenregelung für Zucker (A- und B-Quote). Sie wurden eingeführt, um die durch die in den jeweiligen Marktordnungen festgesetzte Preis- und Absatzgarantie entstehenden Überschüsse zu begrenzen. Im Folgenden wird nur die Milchquote näher untersucht, da bislang der Bericht der EU-Kommission zur Halbzeitbewertung im Bereich Zucker noch nicht vorliegt.

4.5.1 Beschreibung und Auswahl der Varianten

4.5.1.1 Vorstellung des Politikelements

Die Milchquotenregelung wurde 1984 eingeführt, um das zunehmende Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage am Markt aufgrund der Preisstützung zu verringern. Die Gesamtsumme der nationalen Milchquoten wurde in Höhe des Durchschnittsbetrags der Lieferungen für die Jahre 1981 bis 1983 festgesetzt⁷⁴ (Tab. 8). Dies entsprach 120 % der Binnennachfrage, so dass es trotz Exporten zu deutlichen Überschüssen kam. In der Folgezeit wurden mehrfach die Quoten (um insgesamt 8 %) gekürzt, um die Milcherzeugung einzuschränken. Die Haushaltsausgaben für die gemeinsame Marktorganisation für Milch sind seit Einführung der Quotenregelung relativ betrachtet stark zurückgegangen. Sie sanken von 27 % der EAGFL-Garantieausgaben (1983) auf 6,5 % (1999).⁷⁵ Deutschland ist mit knapp einem Viertel der EU-Referenzmenge größter Milchproduzent in der EU vor Frankreich und dem Vereinigten Königreich.

4.5.1.2 Bisherige Regelungen

Mit der Agenda 2000 wurde eine Anhebung der nationalen Referenzmengen für Italien, Irland, Spanien und Griechenland zwischen 2000 und 2002 im Rahmen der so genannten „Spezifischen Erhöhung“ sowie ab April 2005 für die übrigen EU-Staaten beschlossen (Lineare Erhöhung). Die Gesamtgarantiemenge erhöht sich somit insgesamt um 2,4 % gegenüber 1999/2000. Laut Berechnungen von INRA (Institut National de la Recherche Agronomique) und der Universität Wageningen werden die Haushaltsausgaben durch die als Ausgleich für die Interventionspreissenkung beschlossenen Direktzahlungen nur minimal erhöht. Die Agrarausgaben für den Milchsektor können demnach weitgehend durch den Wegfall der Marktstützungsmaßnahmen und steigende Importabgaben ausgeglichen werden.⁷⁶

4.5.1.3 Vorschlagsspektrum für Varianten

Variante 1: Umsetzung der Agenda2000-Beschlüsse

Bei dieser Variante werden die Beschlüsse der Agenda 2000 für Milch umgesetzt. Neben der oben erwähnten Ausdehnung der Milchquoten um insgesamt 2,4 % werden ab dem Wirtschaftsjahr 2005/06 die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver in drei Schritten um insgesamt 15 Prozent gesenkt⁷⁷. Im Gegenzug erhalten die Betriebe einen 50 %-igen Teilausgleich in Form von Direktzahlungen im Rahmen ihrer einzelbetrieblichen Referenzmengen. Zusätzlich zu den Milchprämien stehen jedem

⁷⁴ EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2001)

⁷⁵ EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2001)

⁷⁶ INRA u. UNIVERSITY OF WAGENINGEN (2002)

⁷⁷ EU-KOMMISSION (o. J.)

Mitgliedsstaat Zusatzbeträge zur Verfügung, die entweder zur Erhöhung der Milchprämie genutzt oder in Form von Grünlandprämien gewährt werden können.⁷⁸

Variante 2: Wiederholung des Agenda 2000-Ansatzes

Eine Wiederholung des Agenda 2000-Ansatzes würde nach den Vorstellungen der EU-Kommission eine Erhöhung der Quoten in drei Schritten um drei Prozent und eine zusätzliche Senkung der Interventionspreise um durchschnittlich 10 % bedeuten, wobei eine asymmetrische Preissenkung beabsichtigt ist, d. h. der Interventionspreis für Butter wird aufgrund der Überschusssituation stärker gesenkt (minus 15 %) als derjenige für Magermilchpulver (minus 5 %). Als Ausgleich für die Preissenkungen würde eine (58 %-ige) Teilkompensation in Form von Direktzahlungen erfolgen.

Variante 3: Einführung einer zweistufigen Quotenregelung (A-/C-Quote)

Nach dem Vorbild des kanadischen Milchmarktes oder der europäischen Zuckermarktordnung versteht man unter einem A-/C-Quotenmodell die Einführung einer preisgestützten A-Quote in Höhe der Binnennachfrage und einer mengenmäßig unbeschränkten C-Quote⁷⁹ für nicht subventionierte Ausfuhren. Probleme bei einer A-/C-Quote werden sowohl hinsichtlich ihrer WTO-Konformität, ihrer verwaltungstechnischen Umsetzung als auch der Zustimmung einiger Mitgliedsstaaten zu Quotenkürzungen gesehen. Ob die WTO-Bestimmungen durch ein A-/C-Milchquotenmodell verletzt werden, wurde jahrelang in einem WTO-Streitschlichtungsverfahren zwischen Kanada einerseits und den USA und Neuseeland andererseits überprüft. Vorwurf war, dass die Aufspaltung des kanadischen Milchmarktes in einen hochpreisigen Binnenmarkt und einen niedrigpreisigen Exportmarkt sowie die durch dieses System vorgenommene staatliche Beeinflussung der Exportmengen und -preise eine WTO-widrige Quersubventionierung der Exportproduktion sei. Mit der Bestätigung der Entscheidung des WTO-Panels durch das WTO-Berufungsgremium steht nun endgültig fest, dass das kanadische Milchmarktsystem gegen die WTO-Regeln verstößt.⁸⁰

Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung eines A-/C-Quotenmodells als wenig sinnvoll. Auch die verwaltungstechnische Umsetzung wäre problematisch, da zum einen vollkommen neue Verwaltungsstrukturen eingeführt werden müssten und zum anderen der Export von C-Milch durch umfangreiche Kontrollen sichergestellt werden müsste. Unsicher wäre auch eine ausreichende Zustimmung auf EU-Ebene, da die einzelbetrieblichen Referenzmengen auf die Höhe der Binnennachfrage gekürzt werden müssten, um die Preisstützung auf dem Binnenmarkt zu gewährleisten, was vor allem bei Mitgliedsstaaten mit niedrigen Selbstversorgungsgraden als nur schwer durchsetzbar gilt. Offen wäre auch die Frage, ob die Milcherzeuger für Quotenkürzungen entschädigt werden müssten.⁸¹

Variante 4: Abschaffung der Milchquotenregelung

Ziel dieser Variante ist es, die Milchquotenregelung mittelfristig auslaufen zu lassen. Da eine Freigabe der Milcherzeugung unter den derzeitigen Preisverhältnissen zu einer enormen Produktionsausdehnung ohne entsprechende Exportmöglichkeiten führen würde, müssen bei dieser Variante im Gegenzug die Preise entsprechend gesenkt werden. Dabei werden die einzelbetrieblichen Referenzmengen erhöht und gleichzeitig die Interventionspreise für Butter und Magermilchpulver gesenkt. Als Teilausgleich für die zu erwartenden Erzeugerpreissenkungen werden Direktzahlungen gewährt.

⁷⁸ Vgl. Regelung für den Ergänzungsplafonds bei Rindfleisch

⁷⁹ Da die Erzeugung von Milch über die A-Quote hinaus (C-Milch) nicht beschränkt ist, ist der Begriff C-Quote eigentlich nicht korrekt, wird aber im Sprachgebrauch so verwendet.

⁸⁰ AGRA-EUROPE (2003). Für Einzelheiten zum Urteil des WTO-Berufungsgremiums vgl. WTO (2002)

⁸¹ EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2001)

Variante 5: Anpassung der Milchquote an den Binnenverbrauch (Quotenkürzung)

Bei dieser Variante wird – ähnlich wie beim A-/C-Quotenmodell – die Gesamtreferenzmenge auf die Höhe der Binnennachfrage beschränkt, um den Milchpreis zu stützen. Gleichzeitig werden aber die ohne Exportsubventionen kaum absetzbaren Überschüsse abgebaut bzw. verhindert. Dies bedeutet eine Kürzung der einzelbetrieblichen Referenzmengen. Eine Produktion über die Referenzmengen hinaus wäre nicht möglich, betriebliches Wachstum gäbe es wie bisher nur im Rahmen von Quotenübertragungen. Voraussetzung für eine Umsetzung dieser Variante ist die Aufrechterhaltung eines ausreichenden Außenschutzes zur Begrenzung der Importe von Milchprodukten im Rahmen der WTO-Verhandlungen, um den Import von billigeren Auslandsprodukten auf dem Binnenmarkt mit deutlich höherem Preisniveau zu verhindern. Allerdings stellt sich auch bei dieser Variante wie bei Variante 3 die Frage nach einer ausreichenden Zustimmung zur Quotenkürzung auf EU-Ebene und einer Entschädigung für Quotenkürzungen.

4.5.1.4 Ausgewählte Varianten

Auf Wunsch des Auftraggebers werden die Varianten 1 - 4, die von der EU-Kommission in die Diskussion gebracht wurden, hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Landbewirtschaftung und Umwelt untersucht. Zusätzlich zu diesen vier Varianten wird – wie in der Studie von INRA und der Universität Wageningen⁸² – noch die Variante 5 untersucht, auch wenn diese Variante im Bericht der Kommission über die Milchquoten keine Erwähnung findet, da auch sie eine Veränderung gegenüber dem Status Quo darstellt und eine Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Milchmarktes ist.

4.5.2 Wirkungsabschätzung

4.5.2.1 Referenzsystem

Selbst bei einer unveränderten Fortführung der politischen Rahmenbedingungen vom Jahr 2002 im Bereich Milch werden sich der Strukturwandel und der technische Fortschritt in der Milchproduktion fortsetzen (Tab. 8). So gab es auch unter der bisherigen Quotenregelung eine Fortsetzung des Strukturwandels und technischen Fortschritts. Trotz Einführung der Mengenbegrenzung stieg die Produktivität in der Milcherzeugung deutlich. Zwischen 1985 und 2000 stieg die Milchleistung pro Kuh um über ein Drittel von 4.623 kg auf 6.235 kg. Im gleichen Zeitraum ist die Anzahl der Betriebe mit Milchkühen um ca. zwei Drittel von 362.600 Betrieben auf 131.800 Betriebe zurückgegangen, während die Zahl der Milchkühe in Gesamtdeutschland nur um 18 % (von 5,6 Mio. auf 4,6 Mio) abgenommen hat. So erklärt sich das Anwachsen der durchschnittlichen Herdengröße von ca. 15 auf 35 Milchkühe.⁸³

⁸² INRA/UNIVERSITY OF WAGENINGEN (2002)

⁸³ Eigene Berechnungen nach Statistischem Bundesamt (versch. Jahrgänge)

Tab. 8: Wirkungsanalyse verschiedener Reformszenarien des Milchmarktes

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Status Quo (Beibehaltung der derzeitigen Rahmenbedingungen, d. h. Aussetzung der Agenda2000-Beschlüsse)	Generelle Wirkungen - zunehmender Kraftfuttereinsatz - Rückgang an Milchkühen - Rückgang an Milchviehbetrieben - Zunahme der Herdengröße/Betrieb - ganzjährige Stallhaltung ¹²⁾ - Ganzjahressilage ¹²⁾ - Abnahme Weiden ¹²⁾	Ertragsstarke Standorte: - Konzentration auf kostengünstige Standorte	Abiot.	kaum Veränderungen, evtl. Zunahme lokaler Nährstoffbelastungen und Auswaschungsgefahr	0
			Biot.	kaum Veränderungen, evtl. Verlust von Grünlanddiversität	0
			Land.k.	geringe Auswirkungen, evtl. Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen	0
		Ertragsschwache Standorte: - Zunahme von Grünlandbrache durch Rückgang der Kühe, evtl. auch geringfügige Extensivierung der Grünlandnutzung	Abiot.	kaum Veränderungen, evtl. geringere Auswaschungsgefahr	0
			Biot.	geringe Auswirkungen, evtl. Verlust von Grünlanddiversität, Rückgang einheimischer Kuhrassen ⁹⁾	0
			Land.k.	geringe Auswirkungen, evtl. Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen, Rückgang einheimischer Kuhrassen ⁹⁾	0
Umsetzung und Fortführung der Agenda2000-Beschlüsse (Preissenkung, Ausdehnung der Quote, Teilausgleich durch Direktzahlungen)	Generelle Wirkungen - Verstärkung der Tendenz vom Status quo <u>aber</u> - Rückgang an Milchkühen geringfügig geringer <u>zusätzlich</u> - Preissenkung ¹⁾ - Ausdehnung der Milchproduktion ¹⁾ - Entwertung der Quote - Beschleunigung des Strukturwandels ⁴⁾ - keine flächendeckende Bewirtschaftung mehr ⁴⁾	Ertragsstarke Standorte: - Konzentration der Milchproduktion auf kostengünstige Standorte ^{2) 4)} - Zunahme der Herdengröße/ Betrieb ⁷⁾ - lokal steigende Besatzdichten und steigender Nährstoffeinsatz ⁶⁾	Abiot.	Zunahme der lokalen bzw. regionalen Nährstoffbelastungen und Auswaschungsgefahr ^{7) 9)} , Eutrophierungsgefahr ^{7) 9)} , Anreicherung von Schwermetallen ⁷⁾	0
			Biot.	Verlust von Grünlanddiversität ⁹⁾ , Zunahme Problemunkräuter ⁹⁾ , Verlust Artenvielfalt ⁹⁾	-
			Land.k.	geringe Auswirkungen, Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen ⁹⁾	0
		Ertragsschwache Standorte: - Aufgabe der Milcherzeugung an bestimmten Standorten, v. a. reinen Grünlandstandorten ⁴⁾ - Zunahme Grünlandbrache, evtl. Extensivierung der Grünlandnutzung	Abiot.	lokal Rückgang von Nährstoffemissionen ⁷⁾ , verminderte Auswaschungsgefahr ⁷⁾	0
			Biot.	Verlust von artenreichem Grünland ¹¹⁾ bei Zunahme Brache, sonst geringe Auswirkungen	-
			Land.k.	Verbuschung und Aufforstung ⁹⁾ , Verlust von offenem Grünland und Ackerrändern ⁹⁾ , Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen ⁹⁾	-

(Fußnoten am Ende der Tabelle auf S. 67)

Tab. 8: Wirkungsanalyse verschiedener Reformszenarien des Milchmarktes (Fts.)

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Wiederholung des Agenda 2000-Ansatzes (weitere Preissenkung und Ausdehnung der Quote sowie Teilausgleich durch Direktzahlungen)	Generelle Wirkungen - Verstärkung der Tendenz von Variante 1 <u>aber</u> - geringerer Rückgang an Milchkühen	Ertragsstarke Standorte: - Verstärkung der Tendenz von Variante 1	Abiot. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	-	
			Biot. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	-	
			Land.k. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	-	
		Ertragsschwache Standorte: - Verstärkung der Tendenz von Variante 1	Abiot. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	+	
			Biot. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	--	
			Land.k. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	--	
A-/C-Quote Einführung einer zweistufigen Quotenregelung)	Generelle Wirkungen - Ausdehnung der Milchproduktion	Ertragsstarke Standorte: - Ausdehnung der Produktion - Intensivierung des Grünlands - lokal steigende Besatzdichten und steigender Nährstoffeinsatz	Abiot. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	-	
			Biot. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	--	
			Land.k. Verstärkung der Tendenz von Variante 1	-	
		Ertragsschwache Standorte: - Produktionseinschränkung durch Kürzung der A-Quote - Rückgang an Milchkühen - begrenzte Extensivierung oder Brachfallen von Grünland	Abiot. lokal Rückgang von Nährstoffemissionen, verminderte Auswaschungsgefahr, weniger Treibhausgase und geringeres Versauerungspotential	+	
			Biot. kaum Veränderungen	0	
			Land.k. kaum Veränderungen	0	
Abschaffung der Milchquote	Generelle Wirkungen - Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2 <u>aber</u> - Rückgang an Milchkühen etwas geringer <u>zusätzlich</u> - Wegfall der Quotenkosten - Rückgang Kleinbetriebe ²⁾ und Betriebe mit hohem Lohn AK- oder Fremdkapitalanteil	Ertragsstarke Standorte: - Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2 - Intensivierung des Grünlands ²⁾³⁾ - Ausdehnung Ackerfutter und Silomais ²⁾	Abiot. Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2	--	
			Biot. Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2	--	
			Land.k. Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2	--	
		Ertragsschwache Standorte: - Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2 - Rückgang Ackerfutter und Zunahme Marktfruchtanbau/Grünlandbrache bzw. Extensivierung der Grünlandnutzung	Abiot. Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2	+	
			Biot. Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2	---	
			Land.k. Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 und 2	--	

Tab. 8: Wirkungsanalyse verschiedener Reformszenarien des Milchmarktes (Fts.)

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
5. Anpassung der Milchquote an den Binnenverbrauch (Quotenkürzung)	Generelle Wirkungen - Einschränkung der Milchproduktion ⁵⁾ - Preisanstieg ⁵⁾ - Rückgang an Milchkühen ⁵⁾ - Rückgang der Rindfleischproduktion ⁵⁾ - geringerer Bedarf an Futterfläche ⁵⁾	Ertragsstarke Standorte: - Zunahme Marktfruchtanbau	Abiot.	Rückgang von Nährstoffemissionen, verminderte Auswaschungsfahr ^{7) 9)} , weniger Treibhausgase und geringeres Versauerungspotential ⁸⁾	+
			Biot.	kaum Änderungen	0
			Land.k.	kaum Änderungen	0
		Ertragsschwache Standorte: - Zunahme Marktfruchtanbau oder Brachflächen bzw. Extensivierung der Grünlandsnutzung	Abiot.	Rückgang von Nährstoffemissionen, verminderte Auswaschungsfahr, weniger Treibhausgase und geringeres Versauerungspotential ⁸⁾	+
			Biot.	Artenrückgang bei Zunahme Brachflächen	-
			Land.k.	kaum Änderungen, bei Zunahme Brachflächen Verlust von offenem Grünland und Ackerrändern ⁹⁾ , Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen ⁹⁾	0

1) EU-KOMMISSION (2002). Die Ergebnisse wurden mit Hilfe eines von INRA und der Universität Wageningen entwickelten ökonomischen Simulationsmodells ermittelt.

2) KLEINHANS W. et al. (2001): Mögliche Auswirkungen eines Ausstiegs aus der Milchquotenregelung für die deutsche Landwirtschaft. Berechnung der Ergebnisse mit Hilfe des FAL-Modellverbunds.

3) Laut Berechnungen der FAL wird der Futtermehrbedarf für die Ausdehnung der Milchproduktion weitgehend über eine Intensivierung des Dauergrünlandes und nicht durch eine Ausdehnung der Futterflächen gedeckt.

4) DRV, MIV, DBV (2002). Diskussionsentwurf auf der Basis wissenschaftlicher Untersuchungen von Hülsemeyer, Deeken und Hemme.

5) INRA u. UNIVERSITÄT WAGENINGEN (2002). Die Ergebnisse wurden mit Hilfe eines von INRA und der Universität Wageningen entwickelten ökonomischen Simulationsmodells ermittelt.

6) Dünge- und Futtermittel

7) RAPSOMANIKIS (2002). Ein Teil der Studie besteht aus Literaturobwertung, ein Teil aus Modellrechnungen der Universität Manchester und Experteneinschätzung.

8) BALDOCK et al. (2002)

9) CEAS (2000)

10) Der Preisrückgang in der EU beträgt je nach Modellannahmen bis zu 42 %.

11) NABU (2000)

12) WALTER et al. (1998)

Allerdings stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß Strukturwandel und Produktivitätssteigerung ohne die gemeinsame Marktordnung für Milch mit Quotenregelung stattgefunden hätten. Denn auch in anderen Nicht-EU-Staaten haben sich ähnliche Trends zu Intensivierung und Spezialisierung in der Milcherzeugung unter den verschiedensten Politikszenerarien entwickelt⁸⁴. Nach den Erfahrungen mit der Milchviehhaltung in verschiedenen europäischen Ländern scheint die Art der Quotenverwaltung und die Handelbarkeit der Quoten einen Einfluss auf Strukturwandel, Bestandsgrößen und lokale Konzentration zu haben⁸⁵.

Auch bei einer Beibehaltung der Status quo-Bedingungen (d. h. einer Aussetzung der Agenda 2000-Beschlüsse) ist davon auszugehen, dass es zu einer weiteren Umsetzung von technischem Fortschritt und weiterem Strukturwandel kommen wird. Dies bedeutet weitere Leistungssteigerung, die tendenziell mit einer Zunahme des Kraffuttereinsatzes und bei gegebener Milchquote auch mit einem Rückgang an Milchkühen gekoppelt ist. Mit dem Ausscheiden von Betrieben aus der Milcherzeugung kommt es zu einem Abbau von Arbeitskräften und in der Regel auch zu einer Zunahme der Herdengrößen in den verbleibenden Betrieben. Mit der Zunahme der Herdengröße geht oftmals auch der Trend zu ganzjähriger Stallhaltung und Ganzjahressilage einher, so dass Weidenutzung und Grünfütterwerbung tendenziell zurückgehen.⁸⁶ Allerdings variiert dies regional und ist von den einzelbetrieblichen Betriebsstrukturen abhängig.

Grundsätzlich können mit jeder Landnutzungsänderung Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sein. So kann es beispielsweise mit zunehmender Herdengröße je Betrieb ohne entsprechendes Flächenwachstum lokal zu einer Konzentration der Gülle und damit der Nährstoffe je Flächeneinheit kommen, was wiederum mit einer erhöhten Auswaschungsgefahr verbunden ist. Auch die Zunahme von Ganzjahressilage zu Lasten der Grünfütterwerbung und/oder Weidehaltung mit anderen Nutzungszeitpunkten kann mit einem Verlust von Grünlanddiversität und Artenvielfalt sowie einer Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen verbunden sein. Insgesamt ist allerdings bei einer Beibehaltung der derzeitigen Rahmenbedingungen nicht mit großen Änderungen bezüglich der Umweltressourcen zu rechnen. Aufgrund des Rückgangs an Milchkühen ist jedoch mit einem gewissen Rückgang von Treibhausgasen und einer Verringerung des Versauerungspotentials zu rechnen.

Mit der Beibehaltung der derzeitigen Rahmenbedingungen würden stabile Strukturen weitgehend erhalten und eine flächendeckende Landbewirtschaftung weitgehend gesichert bleiben. Insbesondere die Landnutzung in den ertragsschwachen Gebieten kann am ehesten durch eine wirksame Quotenregelung aufrechterhalten werden. Es kommt nur im Rahmen des Generationswechsels und des technischen Fortschritts zu Anpassungen.

⁸⁴ BALDOCK. et al. (2002). Demnach hat die freie Handelbarkeit von Quoten die Konzentrationsprozesse und den Strukturwandel intensiviert. Als Beispiel wird Schweden genannt, wo die Quoten von Anfang an handelbar waren. In Regionen mit geringer Gesamtquote und ohne Handelbarkeit haben Milchquoten den Strukturwandel hingegen tendenziell verlangsamt, z. B. in Spanien. In Italien auch mit nicht handelbaren Quoten sind hingegen keine positiven Umweltwirkungen festzustellen, da die Quoten den intensiver wirtschaftenden und wettbewerbsfähigeren Betrieben zugewiesen wurden.

⁸⁵ Vgl. BALDOCK et al. (2002)

⁸⁶ WALTER (1998)

4.5.2.2 Variante 1: Umsetzung der Agenda2000-Beschlüsse

Wirkungen auf die Landwirtschaft

Bereits die Umsetzung der Agenda-Beschlüsse ab 2005 wird aufgrund der Preissenkungen und der Ausdehnung der Quote sowohl zu einer Ausdehnung der Milchproduktion als auch zu Einkommensverlusten in den Milchviehbetrieben führen, die auch durch die Direktzahlungen in Form von Milchprämien nicht ausgeglichen werden können. Als Folge davon wird eine Beschleunigung des Strukturwandels und eine Konzentration der Milchproduktion auf die Gunststandorte erwartet.⁸⁷ Dies führt gleichzeitig zu einer Aufgabe der Milcherzeugung auf bestimmten Standorten v. a. in ertragsschwachen Gebieten. Denn es gibt bereits schon jetzt eine Vielzahl von Betrieben, die ihre Vollkosten nicht mehr decken können. Und in benachteiligten bzw. ertragsschwachen Gebieten sind die Möglichkeiten zur Kostensenkung zum Ausgleich des Milchpreisrückgangs in der Regel begrenzter als in ertragsstarken Gebieten. Eine flächendeckende Bewirtschaftung wird daher schon bei einer Umsetzung der Agenda 2000-Beschlüsse in Frage gestellt.⁸⁸ Dadurch kommt es neben einer begrenzten Extensivierung der Dauergrünlandnutzung vor allem zu einer Zunahme von (Grünland)Brache, insbesondere in ertragsschwachen Regionen.⁸⁹ Auf ertragsstarken Standorten hingegen kann die Vergrößerung der Kuhherden je Betrieb und der zunehmende Kraffuttereinsatz zu lokal bzw. regional steigenden Besatzdichten und einem steigenden Nährstoffeinsatz je Flächeneinheit führen. Allgemein ist darüber hinaus mit einer Verstärkung der Entwicklungen des Status quo zu rechnen.

Wirkungen auf die Umwelt

Auf ertragsstarken Standorten können die steigenden Besatzdichten und der steigende Nährstoffeinsatz zu lokal bzw. regional erhöhten Nährstoffbelastungen des Grundwassers und der Oberflächengewässer führen. Der erhöhte Einsatz von Futterkonzentraten kann darüber hinaus möglicherweise eine Anreicherung von Schwermetallen im Boden zur Folge haben. Mit der Tendenz zur einheitlichen Nutzung der Grünlandflächen kann ein Verlust von Grünlanddiversität verbunden sein. Der zunehmende Nährstoffeinsatz je Flächeneinheit kann eine Zunahme von Problemunkräutern nach sich ziehen. Aus landeskultureller Sicht ist bei Variante 1 mit keinen großen Veränderungen zu rechnen, es besteht jedoch die Tendenz zur Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen.

Auf ertragsschwachen Standorten kommt es durch den Rückgang im Kuhbestand lokal bzw. regional zu einer Reduktion von Nährstoffbelastungen und dadurch tendenziell zu einer verminderten Auswaschungsfahr. Allerdings ist der Rückgang der Zahl der Milchkühe etwas geringer als beim Status quo, da die Milchproduktion aufgrund der Quotenerhöhung etwas zunimmt. Bei einer Zunahme von Brachflächen ist mit dem Verlust von artenreichem Grünland zu rechnen. Eine Extensivierung der Dauergrünlandnutzung dürfte zumindest kurzfristig nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die Artenvielfalt haben. Auch ist fraglich, wie stark eine Extensivierung tatsächlich stattfindet, da die Futterqualität in der Milcherzeugung unabhängig vom Standort hoch bleiben wird. Die Zunahme von Brachflächen führt entweder zu einer Verbuschung oder einer gezielten Aufforstung von Flächen, die mit einem Verlust von offenem Grünland und Ackerrändern als wichtigem Lebensraum für bestimmte Arten einhergehen kann. Aus

⁸⁷ DRV, MIV u. DBV (2002)

⁸⁸ DRV, MIV u. DBV (2002)

⁸⁹ Da für hohe Milchleistungen eine hohe Futterqualität notwendig ist, die meist nur durch eine entsprechende Intensität der Bewirtschaftung erreicht werden kann, wird davon ausgegangen, dass Betriebe, die die Milcherzeugung aufrechterhalten nur in geringem Maße oder gar nicht extensivieren. Lediglich bei Umstellung auf andere Produktionsverfahren, z. B. Mutterkuhhaltung oder Färsenaufzucht, kann mit Extensivierung von Grünland gerechnet werden. Auch die Höhe entsprechender Agrarumweltprogramme kann einen Einfluss auf die Bewirtschaftungsintensität haben.

landeskultureller Sicht kommt es tendenziell zu einer Vereinheitlichung von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen.

4.5.2.3 Variante 2: Wiederholung des Agenda 2000-Ansatzes

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Durch die weitere Ausdehnung der Milchquote und das erneute Absenken der Interventionspreise kommt es zu einer weiteren Produktionsausdehnung und einem erneuten Rückgang der Milchpreise.⁹⁰ Die zusätzlichen Einkommenseinbußen⁹¹ führen zu einer Verstärkung des Strukturwandels und technischen Fortschritts und einer weiteren Konzentration der Milchproduktion auf die Gunststandorte. Die stärkere Produktionsausdehnung bei Milch in Variante 2 hat einen geringeren Abbau der Milchkühe im Vergleich zur Agenda 2000-Umsetzung und damit auch einen geringeren Rückgang der Rindfleischproduktion zur Folge. Durch die zusätzlichen Milchprämien steigt allerdings die Belastung für den EU-Haushalt erheblich, da nur vergleichsweise geringe Einsparungen bei den bisherigen Marktordnungsausgaben den hohen Ausgaben für Direktzahlungen gegenüber stehen. Sowohl auf den ertragsstarken wie -schwachen Standorten verstärken sich die Wirkungen von Variante 1 mit zunehmendem Zwang zur Kosteneinsparung.

Wirkungen auf die Umwelt

Auch bei den Umweltwirkungen ist mit einer Verstärkung der Prozesse von Variante 1 zu rechnen. Da der Rückgang der Zahl der Rinder bei Variante 2 aufgrund der Quotenausweitung weniger stark ausfällt, verringern sich die Treibhausgase und das Versauerungspotential entsprechend weniger.

4.5.2.4 Variante 3: Einführung einer zweistufigen Quotenregelung (A-/C-Quote)

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Die zweistufige Quotenregelung führt zu einer starken Preisdifferenzierung zwischen A- und C-Milch. Abweichend von den Annahmen von INRA und der Universität Wageningen wird hier unterstellt, dass die A-Quote so stark gekürzt wird, dass die Milcherzeugung der Binnenmarktnachfrage entspricht.⁹² Dadurch wird der Erzeugerpreis von A-Milch im Vergleich zur Referenz relativ stabil gehalten. Da die Produktion von C-Milch nicht begrenzt ist, kommt es zu einer deutlichen Ausdehnung der Milchproduktion vor allem auf den ertragsstarken Standorten. Der Erzeugerpreis von C-Milch liegt deutlich unter dem von A-Milch.

Obwohl die Mengenbegrenzung durch die Quote de facto nicht mehr greift, wird die Milchproduktion nicht so stark ausgedehnt wie bei der Abschaffung der Milchquoten (Variante 4), da der Preis für C-Milch niedriger ist als der Milchpreis im Falle eines Auslaufens der Quote. Dies liegt daran, dass bei einer Abschaffung der Milchquoten der spezifische Milchpreis eines Betriebes aus Binnenmarkt- und

⁹⁰ EU-KOMMISSION (2002)

⁹¹ Nach Berechnungen des BMVEL ist je Prozentpunkt Mengenausdehnung mit 3 Prozentpunkten Preisrückgang zu rechnen.

⁹² vgl. INRA u. UNIVERSITY OF WAGENINGEN (2002). Die Autoren unterstellen in ihrer Studie eine Kürzung der Milchquote um nur 5 % und das auch erst nach einer vorhergehenden Ausdehnung der Milchquote im Rahmen der Agenda 2000-Beschlüsse, so dass die A-Quote deutlich über der Binnenmarktnachfrage liegt. Dadurch kommt es in den Modellrechnungen zu einer deutlichen Erzeugerpreissenkung der A-Milch, da sich das Binnenmarktangebot erhöht, weil überschüssige A-Milch ohne Exporterstattungen nicht mehr ausgeführt werden kann. Dies hat negative Auswirkungen auf den Preis von A-Milch. Laut Modellrechnungen kommt es dadurch zu einer (im gewogenen Durchschnitt) stärkeren Erzeugerpreissenkung als bei Variante 2.

Exportmilchpreis gebildet wird und der Binnenmarktpreis durch Importzölle geschützt ist, während die C-Milch sich ausschließlich auf Exportprodukte bezieht und somit das jeweilige Weltmarktpreisniveau widerspiegelt.⁹³

Hinsichtlich der Entwicklung der Anzahl von Kühen ist eine Tendenz zu erwarten, die von den jeweiligen Vollkosten der Betriebe und den Preisen für A- und C-Milch abhängt. Auf ertragsschwachen Standorten führt die Kürzung der A-Quote eher zu einer Einschränkung der Milchproduktion und damit auch zu einer Reduzierung der Milchkühe. Auf ertragsstarken Standorten mit kostengünstigen Strukturen kommt es hingegen zu einer Ausdehnung der Milchproduktion⁹⁴ aufgrund der unbeschränkten C-Quote, so dass insgesamt nur mit einer vergleichsweise geringen oder keiner Reduktion der Milchkühe zu rechnen ist.

Analyse und Bewertung der Wirkungen auf die Umwelt

Auf ertragsstarken Standorten ist mit einer Ausdehnung der Milcherzeugung und mit einer Verstärkung der Tendenzen von Variante 1 zu rechnen, also Zunahme von lokalen bzw. regionalen Nährstoffbelastungen, Verlust von Grünlanddiversität, Zunahme von Problemunkräutern, Verlust an Artenvielfalt sowie Rückgang an Weiden und Vereinheitlichung der Nutzungs- und Landschaftsstrukturen. Auf ertragsschwachen Standorten kann mit der Verringerung der Kuhzahl lokal bzw. regional eine Reduktion der Nährstoffbelastungen und dadurch eine verminderte Auswaschungs- und Eutrophierungsgefahr verbunden sein. Insgesamt dürften die Auswirkungen bei dieser Variante hinsichtlich einer Verringerung von klimarelevanten Gasen und der Versauerungsgefahr relativ begrenzt sein. Aus biotischer und landskultureller Sicht sind keine großen Veränderungen zu erwarten, durch die Einschränkung der Milcherzeugung kann es zu einer Zunahme der Bracheflächen oder begrenzter Nutzungsextensivierung kommen.

4.5.2.5 Variante 4: Abschaffung der Milchquotenregelung

Wirkungen auf die Landwirtschaft

Bei einer Abschaffung der Quotenregelung ist mit der stärksten Ausdehnung der Milcherzeugung und dem stärksten Preisverfall aller Varianten zu rechnen. Da die Ausdehnung der Milcherzeugung nicht mehr an (nationale) Quoten gebunden ist, erfolgt die Ausdehnung der Milchproduktion in den einzelnen Mitgliedsstaaten unterschiedlich stark. Deutschland gehört nach Modellrechnungen neben Dänemark, Irland und Griechenland zu den Ländern, in denen die Zunahme der Milchproduktion oberhalb des EU-Durchschnitts liegen wird.⁹⁵ Innerhalb Deutschlands weist die Ausdehnung der Milchproduktion nach Modellrechnungen ein deutliches Nord-Süd-Gefälle auf: die stärkste Produktionsausweitung findet in den nördlichen sowie den ostdeutschen Bundesländern statt, gefolgt von der Region Mitte. Die geringste Produktionsausdehnung erfolgt in den südlichen Bundesländern.⁹⁶

Die höchste Milcherzeugung aller Varianten hat auch die höchste Anzahl an Kühen und den höchsten Futterbedarf zur Folge. Trotzdem kommt es zu keinen nennenswerten Änderungen der sektoralen Futterflächenumfänge. Der Futtermehrbedarf wird nach Berechnungen der FAL zum größten Teil über eine Intensivierung des Dauergrünlandes gedeckt,⁹⁷ der Ackerfutterbau wird verhältnismäßig gering ausge-

⁹³ INRA u. UNIVERSITY OF WAGENINGEN (2002)

⁹⁴ Die Ausdehnung der Milchproduktion vor allem auf ertragsstarken Standorten ist darauf zurückzuführen, dass vorwiegend diese Betriebe in der Lage sind in größerem Umfang C-Milch zu deutlich niedrigeren Preisen zu produzieren.

⁹⁵ INRA u. UNIVERSITY OF WAGENINGEN (2002)

⁹⁶ KLEINHANß et al. (2001)

⁹⁷ KLEINHANß et al. (2001)

dehnt. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass ein Teil des höheren Futterbedarfs über Kraffutter gedeckt wird.

Mit der starken Milchpreissenkung geht ein erheblicher Verlust an Erzeugereinkommen einher, der auch durch die vorgesehenen Direktzahlungen nicht ausgeglichen werden kann. Gleichzeitig bedeutet eine Anhebung der Direktzahlungen – wie in dieser Variante unterstellt – eine enorme Belastung für den EU-Haushalt, die stärkste aller betrachteten Varianten. Besonders betroffen von Einkommensrückgängen sind Regionen, die einen hohen Anteil des Einkommens aus der Milchproduktion haben, so ein Teil der Mittelgebirge, die Futterbaugebiete in Bayern und Nordostdeutschland sowie die Marschregionen Norddeutschlands.⁹⁸ Bezogen auf die Betriebsgröße haben Futterbaubetriebe mit kleinen Kuhbeständen bis 35 Kühen die stärksten relativen Einkommenseinbußen hinzunehmen.⁹⁹ So geht der Gewinn eines typischen südbayerischen Milchviehbetriebes mit 35 Kühen um über 1/3 gegenüber der Ausgangssituation zurück.¹⁰⁰ Aber auch Betriebe mit einem hohen Anteil an Lohnarbeitskräften und Betriebe mit einem hohen Fremdkapitalanteil¹⁰¹ werden überdurchschnittlich betroffen sein.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass bei einem Wegfall der Quotenregelung und der damit verbundenen Preissenkung Einkommensverluste in allen Betriebstypen entstehen. Durch betriebliche Anpassungen und den Wegfall der Quotenkosten können einzelne Betriebstypen diese Einkommensverluste zwar gerade kompensieren, diese werden aber mit einem hohen Kapitalaufwand und damit Risiko erkaufte, zumal aufgrund möglicher Preisschwankungen die Unsicherheit der Milchproduktion steigt.¹⁰²

Durch die größte Produktionsausdehnung nimmt der Futterbedarf bei dieser Variante erneut zu und ist damit der höchste aller Varianten. Als Folge davon ist auf den ertragsstarken Standorten neben einer Intensivierung des Grünlands z. T. mit einer Ausdehnung von Ackerfutter und Silomais zu rechnen. Auf den ertragsschwachen Standorten führt die Einstellung der Milcherzeugung entweder zu einer Extensivierung der Grünlandnutzung oder einer Zunahme an Brachflächen, auf den besseren, ackerfähigen Standorten zu einer Ausdehnung des Marktfruchtanbaus.

Mit der zu erwartenden starken Preissenkung wird der Druck zu Kosteneinsparungen bzw. Produktionsausdehnung verstärkt. Entsprechende Anpassungsreaktionen sind neben einem Bestandsgrößenwachstum eine immer schnellere Umsetzung des technischen Fortschritts, um Kostenvorteile nutzen zu können. Es kommt zu einem „Wettlauf“ zwischen Kostensenkung (und als Folge davon weiteren Produktpreissenkungen) und Umsetzung des technischen Fortschritts. Dazu zählt neben einer weiteren Konzentration auf wenige Milchochleistungsrassen, der verstärkte Einsatz von Biotechnologie (z. B. Embryotransfer) aber auch Gentechnik. Selbst der umstrittene Einsatz von Hormonen zur Leistungssteigerung (BST, bovines Somatotropin) ist längerfristig nicht auszuschließen.

Neben den Kleinbetrieben wären auch Betriebe mit einem hohen Fremdkapitalanteil, d. h. Betriebe in den Bundesländern Ostdeutschlands und Betriebe, die erst investiert haben, sowie Betriebe mit Lohnarbeitskräften in besonderem Maße betroffen. Ohne Übergangsfristen, welche die Wirkungen abpuffern, würde es zu drastischen Strukturbrüchen kommen.

Analyse und Bewertung der Wirkungen auf die Umwelt

Aus Umweltsicht kommt es zu einer nochmaligen Verstärkung der unter Variante 1 und 2 genannten Wirkungen.

⁹⁸ KLEINHANß et al. (2001)

⁹⁹ KLEINHANß et al. (2001)

¹⁰⁰ BAUHUBER (2003)

¹⁰¹ Dies ist insofern dramatisch, da es sich dabei oftmals um Betriebe handelt, die erst investiert haben und eigentlich zukunftsfähige Betriebe darstellen.

¹⁰² DRV, MIV u.d. DBV (2002)

4.5.2.6 Variante 5: Anpassung der Milchquote an den Binnenverbrauch (Quotenkürzung)

Wirkungen auf die Landwirtschaft

Im Gegensatz zu allen anderen Varianten kommt es entsprechend der Kürzung der Milchquoten zu einer Verringerung der Milcherzeugung. Im Gegenzug steigt der Milchpreis. Gleichzeitig sinkt die Zahl der Milchkühe, da aufgrund des technischen Fortschritts und einer reduzierten Milcherzeugung weniger Kühe benötigt werden. Dementsprechend wird auch weniger Rindfleisch produziert. Parallel dazu nimmt die für die Milch- und Rindfleischproduktion benötigte Futterfläche ab. Bedingt durch die steigenden Erzeugerpreise steigt das Einkommen trotz der geringeren Milch- und Rindfleischproduktion.¹⁰³ Gleichzeitig ist die Belastung des EU- Haushalts am geringsten, da es keine Direktzahlungen gibt. Der geringere Futterflächenbedarf hat eine Zunahme des Marktfruchtbaus zur Folge. Auf ertragsschwachen Standorten kann dies zu einer Extensivierung der Grünlandnutzung oder einer Zunahme an Grünlandbrache führen. Mit der Beibehaltung der Quotenregelung wird die Milcherzeugung stabilisiert, insbesondere auch in den ertragsschwachen Gebieten.

Wirkungen auf die Umwelt

Mit dem Rückgang der Kuhzahlen ist von einem Rückgang der Nährstoffbelastung und einer verminderten Auswaschungsgefahr ebenso wie von einer Verringerung der Treibhausgase¹⁰⁴ und des Versauerungspotentials auszugehen und zwar sowohl auf ertragsstarken als auch auf ertragsschwachen Standorten. Mit stärkeren Auswirkungen auf die biotischen und landeskulturellen Ressourcen ist weder auf den ertragsstarken noch auf den ertragsschwachen Standorten zu rechnen, eine Zunahme von Brachflächen auf ertragsschwachen Standorten kann jedoch einen Artenrückgang sowie den Verlust von offenem Grünland und Ackerrändern bedeuten.

4.5.3 Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen

Mit zunehmender Preissenkung wird sich die Konzentration der Milcherzeugung auf kostengünstige Standorte fortsetzen. Gleichzeitig zieht sich die Milcherzeugung aus den ertragsschwachen Regionen zurück. Dies kann in ertragsschwachen Gebieten zu einem Verlust von offenem Grünland und einer Verringerung der Artenvielfalt sowie zu einer Vereinheitlichung von Landschaftsstrukturen führen. In ertragsstarken Gebieten steht hingegen die Gefahr einer lokalen bzw. regionalen Zunahme von Nährstoffbelastungen und damit verbunden eine erhöhte Auswaschungs- und Eutrophierungsgefahr im Mittelpunkt möglicher Umweltbeeinträchtigungen.

¹⁰³ INRA u. UNIVERSITY OF WAGENINGEN (2002)

¹⁰⁴ Dies gilt allerdings nur, sofern keine Verlagerung der Produktion auf Drittländer stattfindet.

Tab. 9: Zusammenfassender Vergleich der Wirkungen auf die Umwelt (Bewertung von - - - bis +++)

Variante	ertragsstarke Standorte			ertragsschwache Standorte		
	abiot.	biot.	land.k.	abiot.	biot.	land.k.
Umsetzung und Fortführung der Agenda 2000 - Beschlüsse	0	-	0	0	-	-
Wiederholung des Agenda 2000 Ansatzes	-	-	-	+	--	--
A-/C-Quote	-	--	-	+	0	0
Abschaffung der Milchquote	--	--	--	+	---	--
Anpassung der Milchquote an den Binnenverbrauch	+	0	0	+	-	0

4.6 Cross Compliance

4.6.1 Beschreibung und Auswahl der Varianten

4.6.1.1 Vorstellung des Politikelements

Mit der horizontalen Verordnung der Agenda 2000 ist die so genannte Cross Compliance erstmals als Politikvariante in der EU eingeführt worden. Durch sie werden die EU-Ausgleichszahlungen mit Umweltschutzverpflichtungen direkt verknüpft.¹⁰⁵

Die EU-Mitgliedsstaaten können bei einer Nichteinhaltung der Umweltauflagen selbstständig über geeignete Sanktionen entscheiden. Direktzahlungen können im Rahmen der Stützungsregelung gekürzt oder auch gestrichen werden, wenn Umweltauflagen nicht eingehalten werden. Die so freigesetzten Mittel stehen den Mitgliedsstaaten für die flankierenden Maßnahmen aus der Verordnung „Ländlicher Raum“ (Vorruhestand, benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen und Aufforstung) zur Verfügung und müssen dort kofinanziert werden.

Die Verpflichtungen im Rahmen von Cross Compliance richten sich teilweise an alle Betriebe, können aber auch regionspezifisch oder nur für bestimmte Betriebsgruppen gelten.¹⁰⁶

Zudem ist zwischen Cross Compliance Auflagen zu unterscheiden, die sich an dem bestehenden landwirtschaftlichen Fachrecht orientieren und dessen Einhaltung unterstützen sollen und diejenigen, die sehr spezifische Anforderungen stellen und deutlich über das Fachrecht hinausgehen.

In der wissenschaftlichen Diskussion wird vielfach darauf hingewiesen, dass ökologische Ziele im Rahmen spezifischer Maßnahmen der zweiten Säule zielgenauer zu erreichen sind. Von politischer Seite wird andererseits dahingehend argumentiert, dass die Mittelausstattung der zweiten Säule hierfür nicht hinreichend ist und zudem die Notwendigkeit besteht, die erste Säule ökologisch über Umwelt-, und Tierschutzanforderungen zu qualifizieren, um die Zahlungen auch für die Zukunft vor der WTO abzusichern. Daher ist davon auszugehen, dass dem Instrument der Cross Compliance in den nächsten Jahren eine immer größere Bedeutung zukommen wird.

4.6.1.2 Bisherige Regelung

Elemente der Cross Compliance werden in vielen Mitgliedsstaaten bereits heute angewandt. Als Verknüpfungskriterium werden meist Kriterien aus der landwirtschaftlichen Fachpraxis herangezogen. Verstöße gegen bestehende Umweltverordnungen werden mit Kürzungen der Ausgleichszahlungen bestraft. In Dänemark hat z. B. jeder Betrieb jährlich eine Stickstoffbilanz zu erstellen und an die Behörden weiterzugeben. In Spanien und Italien ist zur Verminderung der Bodenerosion das Pflügen quer zum Hang vorgeschrieben. In Frankreich ist seit 2000 der Anbau von Körnermais unter Beregnung an CC-Auflagen gebunden.¹⁰⁷ In den Niederlanden dürfen im Mais und Stärkekartoffelanbau nur maximal ein Kilogramm Pflanzenschutzmittel pro Hektar ausgebracht werden. Diese Massnahme soll das Grundwasser vor chemischen Einträgen schützen. In Irland müssen viehhaltende Betriebe in Schutzgebieten einen Beweidungs-

¹⁰⁵ Das Konzept des Cross Compliance stammt aus den USA, wird dort seit 1986 auf Betrieben angewendet und besonders zur Bekämpfung der Bodenerosion mit Erfolg eingesetzt (LATA CZ-LOHMANN & BUCKWELL 1998).

¹⁰⁶ Bspw. beabsichtigt die EU-Kommission, dass Betriebe ab einem Mindestumfang an Tier- und Flächenprämien (ab 15.000 € Direktzahlungen oder mehr als 100.000 € Umsatz) als Voraussetzung für Ausgleichszahlungen an einem Betriebsberatungssystem teilnehmen müssen.

¹⁰⁷ Da französische Landwirte höhere Flächenprämien für bewässerten Körnermais erhalten, haben sie den Anbau deutlich ausgeweitet, aber nicht parallel die Wasserbehörden darüber informiert. Landwirte müssen nun nachweisen, dass die berechnete Maisfläche bei den Wasserbehörden gemeldet ist und dort den Wasserverbrauch mitteilen.

plan erstellen und Besatzdichten einhalten, um eine Überweidung durch Rinder und Schafe zu verhindern. Bei Verstößen wird die Gesamtprämie gekürzt.

In Deutschland wird Cross Compliance bisher nicht angewendet.

4.6.1.3 Vorschlagsspektrum für Varianten

Aufgrund der unterschiedlichen Auflagen in den Mitgliedsstaaten bzw. verschiedenen Regionen werden über das Fachrecht hinausgehende Cross Compliance-Anforderungen seitens der landwirtschaftlichen Interessensgruppen häufig mit dem Hinweis auf Wettbewerbsverzerrung abgelehnt. So fordert denn auch der Deutsche Bauernverband lediglich die Einhaltung der guten landwirtschaftlichen Praxis als CC-Voraussetzung. Umso bemerkenswerter ist, dass die so genannte Plattform aus Umwelt- und Landwirtschaftsgruppierungen sehr umfangreiche Cross Compliance-Vorschläge gemacht hat:¹⁰⁸

- Flächenbindung der Tierhaltung (maximal 2 GVE/ha),
- Fruchtfolgemindeststandards (keine Frucht mehr als 50 % LF-Anteil; mind. 20 % Gesundungsfrüchte),
- Landschaftselemente (Hecken, Feldraine, Böschungen, kleine Gewässer) mindestens 5 % der Betriebsfläche,
- in bestimmten Gebieten (Auen, Niedermoor) keine ackerbauliche Nutzung,
- kein Anbau von gentechnisch veränderten Organismen.

Bundes- und Länderministerien haben sich zu dem Thema hingegen bisher viel allgemeiner geäußert. So fordert das BMVEL eine einheitliche Flächenprämie, die an spezifische ökologische und sozioökonomische Kriterien gebunden wird. Das zuständige Ministerium in NRW (MURL) hingegen fordert eine verpflichtende Einführung von Cross Compliance in allen Mitgliedsstaaten auf der Ebene des jeweils geltenden Fachrechts.

Die EU-Kommission hat in ihren Legislativvorschlägen vom Januar 2003 eine Liste von 38 Einzelvorschriften über einzuhaltende gesetzliche EU-Vorschriften ausgewiesen.¹⁰⁹ Darüber hinaus müssen nationale Regelungen berücksichtigt werden, für die es bisher keine EU-Regelungen gibt. Dies betrifft Regelungen aus dem Bereich Bodenschutz (Schutz vor Erosion, Erhalt der Bodenstruktur und des Humusgehaltes, Schutz vor Versalzung) und Auflagen zu einer Mindestbewirtschaftung. Außerdem soll das Umbrechen von Dauergrünlandflächen verboten werden.

4.6.1.4 Ausgewählte Varianten

Aus der Fülle an Vorschlägen für Cross Compliance Anforderungen konnten aus Praktikabilitätsgründen nur wenige näher untersucht werden. Dabei wurde exemplarisch für besondere ökologische Problemfelder (Nährstoffverlagerung, Rückgang der Artenvielfalt, Bodenschutz/Erosion etc.) jeweils eine Massnahme untersucht. Zudem wurden nur solche CC Anforderungen ausgewählt, die länder- bzw. deutschlandweit generalisierbar sind. Kriterien, die sich lediglich auf regionaler oder einzelbetrieblicher Ebene sinnvoll festlegen lassen (z. B. Fruchtfolgevielfalt, Bewässerung) blieben unberücksichtigt.

¹⁰⁸ EURONATUR u. ABL(2001)

¹⁰⁹ Anhang III des Kommissionsvorschlags vom Januar 2003

Folgende Einzelemente wurden ausgewählt:

Mindestanteil an Landschaftselementen

Hierbei wird gefordert, dass jeder landwirtschaftliche Betrieb in einem Mindestumfang von 5 % der Betriebsfläche Landschaftselemente vorweisen kann. Bei diesen Landschaftselementen kann es sich um Hecken, Baumgruppen, Ackerrandstreifen, Bachränder etc. handeln.¹¹⁰

Stickstoffsaldierung

Über eine Stickstoffbilanzierung wird der betriebliche Stickstoffinput und -output berechnet. In Abhängigkeit vom Umfang des berechneten Stickstoffsaldos werden Kürzungen der Prämien vorgenommen.¹¹¹

Boden/Erosionsschutz

Zur Minimierung der Erosion dürfen Landwirte ihre Ackerflächen vor allem im Winter nicht brachliegen lassen (Schwarzbrache), sondern müssen eine Zwischenfrucht/Untersaat einsäen. Zudem muss in Regionen mit spezifischer Erosionsgefahr (steile Hanglagen, spezifische Böden sowie niederschlagsstarke Regionen) eine Bodenbearbeitung aller Ackerflächen quer zum Hang erfolgen.

Flächenstilllegung

Stilllegung von Ackerflächen in Form einer zehnjährigen Dauerbrache ohne jegliche Nutzung (keine nachwachsenden Rohstoffe, kein Klee gras, keine Beweidung etc.).

Mindestviehbesatz

Betriebe müssen Nachweis führen, dass je Hektar Grünland über das Jahr mindestens 0,3 Rohfutter-Großvieheinheiten gehalten werden.

Maximaler Viehbesatz

Betriebe müssen nachweisen, dass höchstens zwei Großvieheinheiten je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche übers Jahr gehalten werden.

¹¹⁰ Sowohl der Vorschlag der Plattform (EURONATUR u. ABL (.2001)) als auch BOATMAN et al. (nach ALLERTON RESEARCH AND EDUCATIONAL TRUST (1999)) sieht einen Mindestanteil von 5% am Landschaftsstrukturelementen vor. In der Schweiz liegt deren Anteil sogar bei 7 %.

¹¹¹ Prämienabzüge in Abhängigkeit vom Stickstoffsaldo werden in Dänemark bereits praktiziert. Eine Variante der Kontingentierung je Betrieb könnten zudem schlagbezogene Nährstoffberechnungen darstellen, zumal in Deutschland durch die Düngeverordnung umfangreiches Datenmaterial über Nährstoffgehalte der Böden und die Intensität der Düngung vorhanden ist. Nach § 5 der Düngeverordnung müssen Betriebe ab zehn Hektar LF so genannte Nährstoffvergleiche erstellen, also die Zufuhr von Stickstoff, Phosphat und Kali zum Betrieb (Hoftorbilanz) oder zu den Betriebsflächen (Feld-Stall-Bilanz) den entsprechenden Abfuhr gegenüberstellen.

4.6.2 Wirkungsabschätzung

4.6.2.1 Mindestanteil an Landschaftselementen

Wirkungen des Referenzsystems

Anzahl und Umfang der Landschaftselemente wie Hecke, Flurränder, Kleinstgewässer sind seit Jahren rückläufig. Die Ursachen hierfür sind vielfältig:

- Verlust von Nutzungen: Früher wurden z. B. die Schleswig-Holsteinischen Hecken (Knicks) nicht nur als Begrenzung der Weideflächen genutzt, sondern die Weiden auch als Material zur Herstellung von Korbwaren. Mit dem Wegfall der Nutzungen verlor sich auch das Interesse an den Landschaftselementen.
- Strukturwandel und Technischer Fortschritt: Durch den Strukturwandel und den Zwang zum Wachsen oder Weichen wird die bewirtschaftete Fläche je Landwirt immer größer. Um die Arbeit noch bewältigen zu können werden Flächen zusammengelegt und immer größere Maschinen mit weiteren Arbeitsbreiten genutzt. In anderen Fällen geben Landwirte die Außenwirtschaft ganz an Maschinenringe und Lohnunternehmen ab, die ebenfalls mit Großmaschinen arbeiten. Kleinstrukturierte Flächen sind für diese Maschinen ungeeignet. Insofern gibt es auch einen technischen Grund, Flächen zusammenzulegen und Hecken und Ackerrandstreifen zu vernichten.
- Flurbereinigung: im Rahmen der Flurbereinigung wurde jahrelang diese Entwicklung quasi staatlich unterstützt, indem Landwirte über Tausch größere zusammenhängende Flächen erhielten. Zudem führten ebenfalls staatlich unterstützte Bodenmeliorationsmaßnahmen dazu, dass auch Flächen, die z. B. durch Staunässe nur schlecht zu beackern waren, drainiert und Kleinstgewässer (Sölle) zugeschüttet und entwässert wurden. So verschwanden ungenutzte Sonderstandorte.
- Das jetzige Prämiensystem: da Landwirte nur für Flächen Beihilfen erhalten, die ackerfähig sind und regelmäßig wieder in Kultur gebracht werden, wird quasi jeder Quadratmeter Ackerland unabhängig von der Ertragslage beackert.

Tab. 10: Wirkungsanalyse verschiedener Varianten von Cross Compliance

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Status Quo Beibehaltung der derzeitigen Rahmenbedingungen	Generelle Wirkungen - gleich bleibender Strukturwandel - Ersatz von Arbeitskräften durch Maschineneinsatz - Nivellierung der Nutzung innerhalb einer Region - Regionen setzen Schwerpunkte bei Nutzungsformen	Ertragsstarke Standorte: - gleich bleibend hoher Einsatz von PSM und Düngemitteln im Ackerbau - Minimierung der Fruchtfolge auf wenige Anbaufrüchte	Abiot.	Nährstoffbelastung von Luft und Wasser unverändert hoch	0
			Biot.	Nutzungsvielfalt und Grünlanddiversität nimmt langsam ab und führt zu Rückgang der Artenvielfalt	0
			Land.k.	Tendenz zur Ausräumung der Landschaft (Vernichtung/Beseitigung von Strukturelementen)	0
		Ertragsschwache Standorte: - langsamer Rückzug von Haupterwerb in Nebenerwerb in Betriebsaufgabe in Nutzungsaufgabe	Abiot.	kaum Veränderungen	0
			Biot.	Nutzungsvielfalt und Grünlanddiversität nimmt langsam ab	0
			Land.k.	leichte Tendenz zu Aufforstung von Grünland in Mittelgebirgsregionen und Vereinheitlichung von Landschaftsstrukturen	0
Landschaftselemente 5 % Mindestanteil an der Betriebsfläche	Generelle Wirkungen - bestehende Landschaftselemente gewinnen an (ökonomischem) Wert - spezifische Landschaftselemente werden neu eingesetzt; - Bodenbewirtschaftung wird angepasst	Ertragsstarke Standorte: - Anpflanzung von Hecken, Ackerrandstreifen, Feldgehölzen - Noch bestehende Strukturelemente werden gesichert - Brachfällen von Ackerrändern, und Teilstücken, die bedingt ackerfähig sind	Abiot.	Schutz gegen Winderosion durch Hecken sowie Wasserrandstreifen	+
			Biot.	durch Anlage und Schutz von punktuellen und streifenförmigen Biotopen sind vielfältig Arten positiv betroffen (z. B. Vögel, Laufkäfer/Insekten, kleine und mittlere Säugerarten)	++
			Land.k.	erhöhte Landschaftsdiversität ¹¹²	++
		Ertragsschwache Standorte: - kaum Neuanlagen, da in vielen Regionen noch ausreichend vorhanden ¹¹³ , aber Sicherung bestehender Landschaftsstrukturelemente	Abiot.	kaum Veränderungen	0
			Biot.	kaum Veränderungen	0
			Land.k.	kaum Veränderungen	0

¹¹² BOATMAN et al. (1999) nach ALLERTON RESEARCH AND EDUCATIONAL TRUST; KNAUER (1993)

¹¹³ Dies trifft in den Bundesländern Ostdeutschlands in Regionen mit hohem Anteil an Marktfruchtbau in Einzelfällen nicht zu.

Tab. 9: Wirkungsanalyse verschiedener Varianten von Cross Compliance (Fts.)

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung
Düngung Betriebliche Stickstoffkontingentierung	Generelle Wirkungen - vor allem viehhaltende Betriebe versuchen Emissionen zu senken - Export oder Beseitigung tierischer Exkremente mit Nachweis ¹¹⁴ - Abbau der Tierhaltung, - Verringerung der mineralischen Stickstoffdüngung - Fruchtfolgeanpassung	Ertragsstarke Standorte: - Reduzierung der Stickstoffdüngung durch bedarfsgerechtere Düngung - Optimierung der Ausbringungstechnik bei organischem Dünger	Abiot.	Sinkende lokale und betriebliche Nährstoffbelastungen	++
			Biot.	Regionale Extensivierung erhöht Vielfalt	0
			Land.k.	Verminderung der Geruchsbelästigung	+
		Ertragsschwache Standorte: - Differenzierung der Bewirtschaftungsintensitäten innerhalb eines Betriebs	Abiot.	Rückgang an Nährstoffemissionen, Verminderung der Nitratverlagerung auf sandigen Böden; Bodenschutz von stark humosen Böden	+
			Biot.	durch Rückgang der Stickstoffeinsatzes und innere Differenzierung verbesserte Standortbedingungen vor allem für vielfältige Pflanzengesellschaften	+
			Land.k.	erhöhte Nutzungsvielfalt und verminderte Emissionen aus der Tierhaltung erhöht Attraktivität	+
Bodenschutz Begrünung von Ackerflächen und hangparallele Bodenbearbeitung ¹¹⁵	Generelle Wirkungen - Umstellung der Fruchtfolgen (Zwischenfruchtanbau) und der Anbautechnik; Zunahme minimaler Bodenbearbeitung; Untersaaten, Zwischenfruchtanbau	Ertragsstarke Standorte: - Untersaaten/Direktsaaten bei spät räumenden Früchten (Zuckerrüben, Körnermais)	Abiot.	geringere Bodenerosion, geringere Stoffausträge in Oberflächengewässer ¹¹⁶ , verbesserte Wasserqualität	++
			Biot.	verringerte Eutrophierung von Fließgewässern erhöht dort die Artenvielfalt; Winterbegrünung bedeutet Schutz für Wildtiere	+
			Land.k.	kaum Veränderungen	0
		Ertragsschwache Standorte: - erhöhter Arbeitsaufwand in Hanglagen kleinstrukturierter Regionen; teilweise Umwandlung in Grünland oder Flächenstilllegung - Direktsaat nach spät räumenden Ackerfrüchten wie Kartoffeln und Körnermais	Abiot.	geringere Bodenerosion, geringere Stoffausträge in Oberflächengewässer (Eutrophierung durch Phosphat)	+
			Biot.	verringerte Eutrophierung von Fließgewässern erhöht dort die Artenvielfalt; Winterbegrünung bedeutet Schutz für Wildtiere	+
			Land.k.	kaum Veränderungen	0

¹¹⁴ Es gibt bereits heute Anpassungsreaktionen in Gebieten mit Intensivtierhaltung.

¹¹⁵ FLEIGE (2000) weist darauf hin, dass speziell auch in Fahrgassen hangabwärts enorme den Toleranzbereich übersteigende Erosionsprozesse stattfinden

¹¹⁶ BOATMAN et al. (nach ALLERTON RESEARCH AND EDUCATIONAL TRUST (1999))

Tab. 9: Wirkungsanalyse verschiedener Varianten von Cross Compliance (Fts.)

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung	
Flächenstilllegung Dauerstilllegung auf zehn Jahre ¹¹⁷	Generelle Wirkungen - Stilllegung der ertragsschwächsten Standorte innerhalb eines Betriebs - „echte“ Stilllegungsfläche steigt an ¹¹⁸ durch Betriebe in ertragsstarken Gebieten - Intensität der restlichen Nutzfläche wird teilweise erhöht - Marktpreise werden gestützt (z. B. für Getreide)	Ertragsstarke Standorte: - Zupacht von Stilllegungsflächen in ertragschwachen Gebieten - zukünftige Nutzung nach Abschluss des Stilllegungszeitraums wird im Rahmen des Möglichen angestrebt.	Abiot.	Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Mineraldünger wird insgesamt um fast die Höhe der Stilllegung verringert.; Dauerbrache verringert Erosionen; bei gezielter Einsaat reduziert N-Verluste;	++	
			Biot.	Dauerstilllegung kann bei entspr. Pflege biologische Vielfalt erhöhen; ¹¹⁹ ; Bodenlebewesen können sich regenerieren	+	
		Land.k.	flächenhafte Strukturelemente erhöhen die Mosaikstruktur	+		
		Ertragsschwache Standorte: - schlechteste Flächen fallen völlig aus der Nutzung - Wiedernutzbarmachung ist in Frage gestellt.	Abiot.	Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Mineraldünger wird um fast die Höhe der Stilllegung verringert.; Dauerbrache verringert Erosionen; bei gezielter Einsaat reduziert N-Verluste	+	
	Biot.		Ackerbegleitflora verliert an Habitaten	-		
	Land.k.		Nutzungen werden monotoner	-		
	Mindestviehbesatz auf Grünland Minimum 0,3 GV/ha		Generelle Wirkungen - reine Landschaftspflegebetriebe ohne Tierhaltung, Maschinenringe, Lohnunternehmen etc. erhalten keine Prämien	Ertragsstarke Standorte: - kaum Anpassungen, da ausreichend Tiere zur Nutzung vorhanden	Abiot.	kaum Veränderungen
		Biot.			kaum Veränderungen	0
Land.k.		kaum Veränderungen	0			
Ertragsschwache Standorte: - Betriebe mit Grünlandflächen behalten Mindesttierhaltung bei; - Erhalt des extensiv genutztes Grünlandes		Abiot.	kaum Veränderungen	0		
		Biot.	artenreiche Grünländereien	+		
		Land.k.	größere Landschaftsvielfalt	+		

¹¹⁷ Dabei ist keine Nutzung von nachwachsenden Rohstoffen und Klee gras erlaubt.

¹¹⁸ Da kein Anbau von nachwachsenden Rohstoffen erlaubt ist. Allerdings ist auch der Anbau von Klee gras auf Stilllegungsfläche für Ökoberie be verboten.

¹¹⁹ Nur bei relativ ungestörten Brachflächen entwickelt sich eine Vielfalt an Blüten- und Samenangebot; durch Aussaat artenarmer Mischungen zur Begrünung wird keine die Vielfalt nicht erhöht.. (KNAUER (1993)); von anderen Autoren wird deswegen Selbstentwicklung der Brachfläche bevorzugt, andererseits fordert HEYDEMANN (1988) dringend eine Begrünung der Brache, um N-Verluste zu minimieren

Tab. 9: Wirkungsanalyse verschiedener Varianten von Cross Compliance (Fts.)

Variante	Wirkungen auf die Landwirtschaft		Wirkungen auf die Umwelt		Wertung	
Viehbesatzobergrenze Begrenzung auf 2 GV/ha ¹²⁰	Generelle Wirkungen - Betriebe mit hohem Viehbesatz reduzieren Tierhaltung oder vergrößern die bewirtschaftete Fläche durch Zupachtstrukturelle Bruchstelle bei 2GV entsteht	Ertragsstarke Standorte: - Milchviehbetriebe streben höhere Leistungen je Kuh an - Verzicht auf Kälber/Färsenaufzucht	Abiot.	geringere Nährstoffausträge (P und N) in Grund- und Oberflächenwasser sowie N-Verluste in die Luft;	+	
			Biot.	kaum Veränderungen	0	
			Land.k.	kaum Veränderungen	0	
			Ertragsschwache Standorte: - Abbau unrentabler Tierhaltung wie Mutterkuhhaltung	Abiot.	geringere Nährstoffausträge (P und N) in Grund- und Oberflächenwasser sowie N-Verluste in die Luft;	0
				Biot.	kaum Veränderungen	0
				Land.k.	kaum Veränderungen	0

¹²⁰ Vorschlag des SRU (1996). Analog einer allgemeinen Viehbesatzgrenze gibt es bereits jetzt die Regelung, den Rindviehbesatz in Bezug zur vorhandenen Futterfläche zu setzen (Bullenprämie), um ähnliche Effekte zu erzielen.

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Durch die Anforderung, mindestens 5 % der Flächen als Landschaftselemente auszuweisen, erhalten diese eine neue ökonomische Wertigkeit. Vor allem in Regionen, die relativ stark ausgeräumt sind – z. B. Regionen mit ertragsstarken Böden und Regionen mit spezialisiertem Marktfruchtbau – ergibt sich die Notwendigkeit, Landschaftselemente neu anzulegen. In Regionen mit noch bestehenden Landschaftsstrukturen führt diese Massnahme zu einer Sicherung der Landschaftselemente.

Die Betriebe können mit unterschiedlichen Reaktionen die notwendigen Landschaftsstrukturelemente aufbauen: Anlage von Ackerrandstreifen, Baumgruppen, Schlagunterteilungen, oder aus der Nutzung nehmen von Grenzstandorten. In der Regel wird die finanzielle Belastung für die Landwirte um so höher, umso geringer derzeit der Anteil an Landschaftselementen auf dem Betrieb ist. Daher werden gerade dort Landschaftsstrukturelemente zum Zuge kommen, die einerseits geringe Investitionskosten verursachen und auf der anderen Seite wenig die aktuelle Bewirtschaftungsweise beeinträchtigen (z. B. Ackerrandstreifen). Schlagunterteilungen sind vor allem bei Großschlägen in Ostdeutschland zu erwarten. Speziell Betriebsflächen, auf denen Erosionsschäden häufig auftreten, werden durch Hecken unterteilt, da auch die Bewirtschafteter sich davon einen Vorteil erhoffen.

Wirkungen auf die Umwelt

Die Auswirkungen einer Stärkung von Landschaftselementen in der Feldflur sind vielfältig. Hecken wirken besonders positiv gegen Winderosion und haben für viele Vögel und Insektenarten eine hohe Biotopqualität. Baumgruppen bieten zudem auch größeren Säugerarten Rückzugsmöglichkeiten. Kleinstgewässer und ihre angrenzten Uferbereiche sind wichtige Habitate für seltene Amphibien etc.

Die Neuanlage und Pflege von Landschaftsstrukturelementen hat auch eine sehr starke Wirkung auf das Landschaftsbild – gerade in bisher ausgeräumten Kulturlandschaften. Von daher ist die Bedeutung dieser Variante auf die Umwelt besonders in denjenigen Regionen hoch, in denen derzeit ein Defizit an Strukturen besteht.

Ausgeräumte Landschaftselemente können allerdings oft nur mit hohem Arbeits- und Kostenaufwand wieder in die Landschaft integriert werden. Es erscheint daher fraglich, ob ohne investive Maßnahmen der CC-Vorschlag zu einer nachhaltigen Verbesserung der Situation in ausgeräumten Kulturlandschaften führt.

4.6.2.2 Stickstoffsaldierung

Wirkungen des Referenzsystems

Der jährliche Stickstoffüberschuss der landwirtschaftlichen Produktion ist seit den 50iger Jahren bis Mitte der 80er Jahre kontinuierlich angestiegen. Entgegen den Erwartungen haben die drastisch sinkenden Marktpreise für Getreide nicht dazu geführt, dass die spezielle Intensität auf den Ackerflächen seitdem zurückgefahren wurde. In den vergangenen 15 Jahren ist der Absatz von mineralischem Stickstoff in der Bundesrepublik sogar weiter leicht angestiegen.¹²¹ Gleichzeitig ist der Gesamtviehbestand seit 1993 um ca. 3,5 % gesunken, so dass das Nährstoffaufkommen aus der Tierhaltung leicht rückläufig ist. Insgesamt beträgt der N-Bilanzüberschuss je Hektar zwischen 80 und 150 kg.

Mit der Umsetzung der Düngeverordnung ist das betriebliche Wissen um den Umfang der Nährstoffversorgung gestiegen. Jedoch ergeben sich daraus kaum (rechtliche) Konsequenzen. Noch ist unklar, ob die Düngeverordnung zu einer Reduzierung des Stickstoffeintrages in Wasser und Luft führen wird. Der N-

¹²¹ Vgl. Agrarbericht der Bundesregierung 2002, S. 21

Überschuss ist in Betrieben mit intensiver Tierhaltung am höchsten.¹²² Durch die Förderung des Einsatzes neuer Ausbringungstechniken wird versucht, die Emissionen bei der Ausbringung des organischen Dungs zu reduzieren.¹²³

Wirkungen auf die Landwirtschaft

Durch eine Stickstoffsaldierung stehen die meisten Betriebe vor der Frage, auf welche Art und Weise und bis zu welchem Umfang eine Reduzierung des Stickstoffsaldos sinnvoll ist. Wichtiger Punkt sind natürlich dabei die Sanktionen, die ein Saldo mit sich bringt. Ab einem errechneten Stickstoffsaldo von über 30 kgN/ha*a sind vorwiegend Betriebe mit Tierhaltung gezwungen, ihre Stickstoffausbringung zu überprüfen, wenn sie keine finanziellen Einbußen hinnehmen wollen. Sie können ihre N-Bilanz durch eine Reduzierung der Tierhaltung, Flächenzupacht, oder den Nachweis des Exports von tierischem Dung verbessern. Vor allem letztere Variante wird in Regionen mit hohem Veredelungsanteil (wie z. B. Südoldenburg) bereits heute immer stärker aus Kostengründen favorisiert, um den Notwendigkeiten der Düngeverordnung Rechnung zu tragen.

Daneben führt aber die Verknappung des Gutes „Stickstoff“ auch zu einem anderen Umgang. Organischer und mineralischer Stickstoff wird gezielter für die Pflanzendüngung eingesetzt, das Interesse an der Minimierung von Verlusten erhöht sich. Untersuchungen aus Niedersachsen zeigen, dass Landwirte auf eine Deckelung bzw. zwangsweise Reduzierung der Hofkontingenz an mineralischem Stickstoff mit einer diversifizierten Flächennutzung reagieren. Die Fruchtfolgen werden erweitert, der Stickstoff gezielter auf speziellen Ackerkulturen (z. B. Backweizen um hohen Ertrag und Eiweißanteil zu erzielen) genutzt.¹²⁴

Die Stickstoffsaldierung beeinflusst auch das Verhalten von Landwirten. Zwar verbessern sich in der Regel nicht die strukturellen Problembereiche (Ausnahme: Reduzierung der Tierhaltung). Mittelfristig führt die Stickstoffsaldierung allerdings zu einem gewissen „pädagogisch-nachhaltigen“ Effekt auf den Bewirtschafter. Betriebseigene Düngemittel werden gezielter eingesetzt, Emissionen aus eigenem Interesse vermindert.

Wirkungen auf die Umwelt

Durch eine Saldierung des Stickstoffeinsatzes verringern sich die Stickstoffemissionen deutlich. Sowohl Nitratauswaschungen als auch Ammoniakverluste werden eingeschränkt. Durch die verringerte Bewirtschaftungsintensität und im Besonderen durch die Diversifizierung der Nutzung verbessert sich die Habitatqualität der landwirtschaftlichen Nutzflächen. Im Besonderen auf Standorten mit intensiver Tierhaltung entwickeln sich durch die landwirtschaftlichen Anpassungen günstige Voraussetzungen für Fauna und Flora. In ertragsschwachen Gebieten erhalten mesotrophe Pflanzengesellschaften günstige Standortbedingungen.

¹²² Nach FREDE (2002) liegt das Stickstoffsaldo in reinen Marktfruchtbetrieben bei 19 kg N/ha*a, in Futterbaubetrieben bei 107 kg und in Veredelungsbetrieben bei 166 kg N/ha*a

¹²³ Vgl. Planak-Vereinbarungen von Bund- und Ländern im Dezember 2002

¹²⁴ Untersuchung der Universität Göttingen im Landkreis Leer und Wendland auf insgesamt 30 Betrieben. (Poppinga 2003, mdl.)

4.6.2.3 Boden/Erosionsschutz

Wirkungen des Referenzsystems

Durch die Zunahme von Kulturarten mit später Bodendeckung wie z. B. Mais hat sich in den vergangenen 20 Jahren das Problem der Wind- und Wassererosion erhöht. Auch die Beseitigung von Strukturelementen und die Umwandlung von Grünland in Acker sowie hangabwärts gerichtete Fahrspuren erhöhen die Gefahr von Bodenerosionen.

Neben der Bodenerosion bereiten Bodenverdichtungen auf Ackerflächen Probleme. Diese werden zunehmend durch das Befahren feuchter Böden mit hoher Achslast verursacht.

Laut Agrarbericht 2002 haben Bodenschadverdichtungen in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Ursache hierfür ist vor allem der vermehrte Einsatz schwerer Bodenbearbeitungs- und Erntemaschinen. Außerdem ermöglicht die hohe Leistung der Zugfahrzeuge auch bei ungünstigen Verhältnissen (hoher Feuchtegehalt der Böden) die Bearbeitung der Ackerflächen.

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Durch CC-Auflagen hinsichtlich Winterbegrünung und Hangbearbeitung werden die Landwirte gezwungen, ihre Bewirtschaftung anzupassen.

Bisher haben vor allem Landwirte, die spät räumende Früchte wie Körnermais, Kartoffeln, oder auch Wintergemüse anbauen, häufig ihre Ackerflächen den Winter über brach liegen lassen. Auf ertragsstarken Standorten kommt auch bei nach der spät räumenden Zuckerrübe Winterbrache vor. Eine ähnliche Rolle spielt die Kartoffel in ertragschwachen Regionen. Durch die Begrünungsaufgabe ergibt sich die Notwendigkeit, in Abhängigkeit von der Ackerkultur spezifische Verfahren wie Direktsaat von Hauptfrüchten, Untersaat in die stehende Frucht und Zwischenfruchtanbau einzusetzen. Insgesamt kann auch durch die Umstellung der gesamten Fruchtfolge eine Winterbegrünung erreicht werden.

In Regionen, in denen aufgrund der Hangneigung, der Bodenart und/oder der Niederschlagsintensität mit hoher Erosionsgefahr zu rechnen ist, müssen zudem Landwirte ihre Ackerflächen quer zum Hang bewirtschaften. Diese Anforderung ergänzt die vorhergehende Erosionsschutzmaßnahme und betrifft vor allem Landwirte in Mittelgebirgsregionen mit Ackerbau. Für diese erhöht sich in der Regel der Bewirtschaftungsaufwand. Bei starker Hanglage oder sehr schmalen Äckern kann dies aber auch das „Aus“ für die Ackerntzung bedeuten. Eine Umwandlung in Grünland oder aber eine Flächenstilllegung ist dann möglich.

Wirkungen auf die Umwelt

Bewirtschaftungsmaßnahmen zum Bodenschutz verringern die Gefahr von Luft- und vor allem Wassererosionen deutlich. Durch die verringerte Oberflächendrift gelangen weniger Nährstoffe in Vorfluter und andere Oberflächengewässer. Die Wasserqualität wird positiv beeinflusst. Durch die verringerte Eutrophierung von Bachrändern und Fließgewässern erhöht sich dort die biologische Vielfalt.

Zugleich bedeutet die Winterbegrünung für einige Wildarten sowohl Schutz als auch Nahrungsgrundlage. Die nachhaltige Nutzung des Ackerbodens wird deutlich verbessert.

4.6.2.4 Flächenstilllegung

Wirkungen des Referenzsystems

Die so genannte konjunkturelle Flächenstilllegung wurde von der EU als Mechanismus für die Verringerung von Anbauflächen zur Marktentlastung von Überschussprodukten eingeführt. In den 90er Jahren wurde je nach Marktlage der Stilllegungssatz jährlich neu festgelegt und schwankte etwa zwischen 10 und 15 % der Ackerfläche. Neben der Rotationsbrache ist auch eine Dauerbrache von 5 Jahren oder auch eine Kombination von Dauer- und Rotationsbrache möglich gewesen. Kleinerzeuger sind von der Stilllegungsverpflichtung befreit worden. In den vergangenen zehn Jahren wurden die Anforderungen an die stillgelegte Fläche häufig geändert. Verschiedene Nutzungen (nachwachsende Rohstoffe, Wanderschäferie, Kleegrasanbau bei Biobetrieben) wurden inzwischen zugelassen. Von den knapp 12 Mio. Hektar Ackerfläche in Deutschland waren 2002 etwa 7 % oder 834.000 ha Brachflächen im Rahmen der EU-Markt-Stilllegung. Zu dieser Zahl hinzugerechnet werden müssen diejenigen Stilllegungsflächen, auf denen Nachwachsende Rohstoffe (vor allem Raps) angebaut werden. Dieser Anbau ist in den vergangenen 10 Jahren deutlich gestiegen auf derzeit knapp 400.000 ha.

Die Bedeutung dauerhafter Flächenstilllegungen (20 Jahre) ist hingegen marginal. 1999 waren nur 2631 Hektar im Rahmen der Agrarumweltförderung dauerhaft stillgelegt.¹²⁵

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Erfahrungsgemäß werden von den Landwirten primär die ertragsschwächsten Standorte aus der Produktion genommen, die Restflächen aber umso intensiver bewirtschaftet.¹²⁶

Betriebe in Gunstlagen mit ertragsstarken Böden versuchen nach Möglichkeit günstige Flächenstilllegungsflächen – also in ertragsschwachen Gebieten – zuzupachten, um ihren Verpflichtungen nachzukommen. Von daher hat es in der Vergangenheit Auflagen gegeben, die den räumlichen Abstand zwischen Betriebsitz und Stilllegungsfläche begrenzt haben.

Durch das Verbot des Anbaus nachwachsender Rohstoffe würde bei einem Stilllegungssatz von 10 % die reale Stilllegungsfläche um ca. 50 % auf rund 1,2 Mio. Hektar ansteigen. Der Anbau von Raps als nachwachsender Rohstoff würde vermehrt auf den übrigen Ackerflächen erfolgen.¹²⁷ Entsprechend wäre der Anbau anderer Ackerfrüchte wie vor allem Roggen oder Triticale rückläufig.

¹²⁵ Zum Vergleich: die Gesamtfläche, die im Rahmen von Agrarumweltförderprogrammen gefördert wurde betrug 1999 4,7 Mio. Hektar.

¹²⁶ Vgl. KREINS et al. (2002), die von einer vorrangigen Stilllegung von Standorten mit unterdurchschnittlichen Flächenerträgen ausgehen.

¹²⁷ Schon heute wird der größere Anteil der nachwachsenden Rohstoffe auf „normalem“ nicht stillgelegten Flächen angebaut. Vgl. Agrarbericht der Bundesregierung (2002) S. 26

Wirkungen auf die Umwelt

Durch eine dauerhafte Stilllegung wird der Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln auf diesen Flächen verboten. Entsprechend geht der Gesamteinsatz an Pflanzenschutzmitteln und mineralischem Dünger zurück.

Auf Betrieben mit einer hohen Viehdichte müsste der anfallende betriebseigene Dünger allerdings auf die anderen Kulturlächen umverteilt werden, so dass hier eventuell höhere Düngegaben und somit größere Verluste auftreten könnten. Auf den gesamten Agrarsektor bezogen werden aber Nährstoffverluste reduziert.

In ertragsstarken Regionen entstehen durch eine Dauerstilllegung flächenhafte Landschaftsstrukturelemente. Die Landschaft wird vielseitiger. Die Dauerstilllegungsflächen selber bieten ganz neue Lebensräume.¹²⁸

Im Laufe der Sukzession treten die Ackerwildkrautgesellschaften zurück. Mehrjährig stillgelegte Äcker, die gemulcht werden, ähneln in ihrer Vegetation später eher Grünlandgesellschaften. Hierdurch gehen aber auf ertragsschwachen Standorten die adaptierten vielseitigen Ackerbegleitfloren zurück. Unter Umständen führt dort die Dauerstilllegung sogar zu einer Verringerung der Artenvielfalt. Eine vollständige Unterlassung der Nutzung führt letztendlich zu einer Rückentwicklung hin zu einer bewaldeten Naturlandschaft. In traditionell und kleinflächig bewirtschafteten Regionen bedeutet dies eher eine Verarmung der Kulturlandschaft.

4.6.2.5 Mindestviehbesatz auf Grünlandflächen

Wirkungen des Referenzsystems

Seit Jahren ist die Weidehaltung von Rindern rückläufig. Während die Haltung von Zugochsen und Pferden bereits Mitte des vorigen Jahrhunderts mit dem „Siegessäug“ des Treckers insgesamt abrupt zurückging, hat sich die Haltung der Milchkühe seit 20 Jahren weg von der Sommerweide hin in den Stall entwickelt. Die Ursachen hierfür sind vielschichtig:

- Die Fütterung der Kühe, die eine enorm gestiegene durchschnittliche Milchleistung haben, ist im Stall einfacher zu kontrollieren, das Krafftutter einfacher zu verabreichen.
- Die stark angestiegenen Herdengrößen machen die Betreuung der Beweidung (Umtreiben, Rein- und Raustreiben) immer schwieriger.
- Die angestiegenen Qualitätsanforderungen an die Milch (Zell- und Keimzahlen) machen das Weidemelken zum ökonomischen Risiko.¹²⁹
- Durch die Förderung des Maisanbaus (Flächenprämie) ersetzt Mais das Grünlandfutter in der Ration der Rinder.

All diese Faktoren führen dazu, dass zunehmend Grünlandflächen nicht mehr beweidet werden, sondern allenfalls als Mähweide, eher aber noch als Wiese zur Silogewinnung erhalten. Ertragsschwache Weiden werden zum Teil über Jungvieh- und Mutterkühe noch genutzt. Es besteht aber die Tendenz, diese Flächen zunehmend ganz aus der Nutzung zu nehmen.

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

¹²⁸ Vielfach dominieren im ersten Jahr der Stilllegung sehr differenzierte, vielfältige flächenhaft farbige Ackerwildkraut-Bestände. Die genaue Zusammensetzung ist vom Zeitpunkt der letzten Bodenbearbeitung, der letzten Deckfrucht, der Intensität der Vorbewirtschaftung, dem Samenpotential des Bodens und den Bedingungen des Standorts geprägt. (VON ELSSEN (1996))

¹²⁹ Höhere Keim- und Zellzahlen führen zu Abzügen bei der Milchgeldauszahlung.

Die Notwendigkeit einen Mindestviehbesatz bei der Grünlandnutzung einzuhalten hat zur Folge, dass eine Mindestverwertung des Grüngutes über das Tier weitgehend gesichert bleibt. Daneben können zwar auch andere Produktionsverfahren wie Mulchen, Schnittnutzung zur Energiegewinnung bzw. zum Verkauf als Heu vorhanden sein. Die Notwendigkeit in einem bestimmten Mindestmaß die Tierhaltung von rauhfut-terfressenden Tieren (Pferde, Schafe, Rinder etc.) beizubehalten, sichert aber bei den derzeitigen Rahmenbedingungen eine gewisse Mindestnutzung durch Tiere zumindest eines Teils der Flächen.

Ob dies allein allerdings langfristig zur nachhaltigen Nutzung und Offenhaltung von Grünlandstandorten beiträgt ist zweifelhaft. Eher scheint eine Kombination von Tier- bzw. Grünlandprämien, Mindestviehbesatz und Beweidungsprämien hier zum Erfolg zu führen.

Wirkungen auf die Umwelt

Besonders die Schnitt- und Weidenutzung von Grünland auf ertragsschwachen Standorten ist zunehmend durch Nutzungsaufgabe gefährdet. Es kommt zu Aufforstungen oder Brachen. Durch einen Mindestviehbesatz wird dieser Entwicklung entgegengetreten, so dass vor allem an ertragsschwache Grünlandstandorte gebundene Arten geschützt werden.

Intensiv bewirtschaftetes Grünland werden von dieser Auflage kaum tangiert, da dort zurzeit noch ausreichende Nutzungsformen (vor allem durch die Milchviehhaltung) bestehen.

4.6.2.6 Maximaler Viehbesatz von zwei Großvieheinheiten je Hektar landwirtschaftlicher Fläche

Wirkungen des Referenzsystems

In der Bundesrepublik Deutschland sind in den vergangenen vier Jahrzehnten regionale Zentren der Tierhaltung und Mast mit einem hohen Viehbesatz entstanden. Bis Mitte des vorigen Jahrhunderts war die Anzahl der gehaltenen Tiere auf einem landwirtschaftlichen Betrieb direkt abhängig von der betriebseigenen Ertrags- und Futterlage. Später konnten durch die größere Mobilität Futtermittel von fernen Standorten zugekauft werden. Bis heute profitierten davon vor allem hafennahe Produktionsstandorte in der EU (z. B. Niederlande, Bretagne, Süddoldenburg) da dort die Transportkosten für die von Übersee importierten Futtermittel relativ gering sind. Im Zuge dieser Entwicklung haben sich einzelne Produktionsverfahren wie Legehennenhaltung, Geflügel- und Schweinemast und Ferkelproduktion dort zunehmend konzentriert und führen so zu einem regional hohen Viehbesatz.

In einigen Regionen stiegen mit der Intensität der Tierhaltung gleichzeitig die Umwelt- und Seuchenprobleme an. So zeigte sich, dass mit einer höheren Viehdichte häufig Umweltprobleme wie Nitratanstieg im Grundwasser, erhöhte Ammoniakemissionen, Phosphateinträge in Oberflächengewässer, Geruchsbelästigungen einhergehen.

Bei einer Beibehaltung der derzeitigen politischen Rahmenbedingungen (Bauordnung, Bundesimmissionschutzgesetz, DüngeVO, Förderung umweltgerechter Ausbringungsverfahren etc.) wird sich die konzentrierte Schweine- und -Geflügelhaltung in benachbarte Regionen ausbreiten, wie dies derzeit zu beobachten ist. In den heutigen Veredelungsregionen zeichnen sich zur Zeit wenige Veränderungen ab.

Wirkungen auf die Landwirtschaft

Betriebe mit einem Viehbesatz von über 2 GV/ha kommen vor allem in Form intensiv wirtschaftender Milchviehbetriebe auf Grünland-Gunststandorten wie der Wesermarsch und dem Allgäu sowie als Veredelungsbetriebe auf den zumeist ertragsschwachen Böden in Nordwestdeutschland vor. Teilweise liegen die Besatzdichten dort über 3 GV/ha. Diese Betriebe müssten folglich ihre Tierhaltung reduzieren oder aber Flächen zupachten, um eine entsprechende CC Auflage einzuhalten. Die jeweilige Anpassungsreaktion ist dabei abhängig von der Verfügbarkeit an Boden, dem Bodenpreis sowie der Bedeutung der Tierhaltung für das Betriebseinkommen.

In Regionen, in denen nur einzelne landwirtschaftliche Betriebe mit einem zu hohen Viehbesatz herausragen und Flächen günstig verfügbar sind (z. B. Ostdeutschland), wäre als Anpassungsreaktion eine hofnahe Flächenzupacht zu erwarten. Anders verhält es sich in den spezialisierten Mastregionen Nordwestdeutschlands. Dort sind in Folge der bestehenden hohen Besatzdichte die Bodenpachtpreise wegen der DüngeVO und den Anforderungen bei Stallneubauten sehr hoch. In diesen Regionen, in denen die Tierhaltung extrem lukrativ ist, werden Betriebsleiter wegen einer Besatzobergrenze kein Interesse haben, die Tierhaltung massiv abzubauen. Eher werden Flächen von weit außerhalb (z. B. Mittelgebirgslagen, Ostdeutschland) zugepachtet, um die Anforderungen einzuhalten und dabei gleichzeitig möglichst niedrige Pachtpreise zahlen zu müssen. Auch Scheinpachtverträge wären möglich, bei denen die Bewirtschaftung in der Hand der jetzigen Bewirtschafter bleibt und die Flächen lediglich als Nachweis genutzt werden. Um diese Anpassung zu verhindern, müssten spezielle Regularien mit einem unverhältnismäßig hohen Kontrollaufwand initiiert werden.

Ein Rückgang der Tierhaltung in viehrefeichen Regionen allein wegen einer CC-Besatzobergrenze ist auch deswegen wenig realistisch, weil durch rechtliche Konstruktionen wie Betriebsteilungen (Trennung von Tiermast und Flächennutzung) die Auswirkung (Prämienabzug) umgangen werden könnte. Es ist zu vermuten, dass einzig Betriebe, die geringfügig über dem Limit von zwei GV/ha liegen, ihren Tierbesatz leicht abbauen. Gegenüber aufstockungswilligen Betrieben erscheint eine Besatzobergrenze allerdings eine gewisse Signalwirkung zu haben, zukünftig ihre Betriebsplanung so einzurichten, dass Umfang von Tierhaltung und Flächennutzung unterhalb des Limits von 2 GV/ha bleiben.

Wirkungen auf die Umwelt

Viele Praxisuntersuchungen zeigen, dass mit einem steigenden Viehbesatz sowohl das Stickstoffsaldo und somit die Stickstoffverluste als auch die Phosphatabträge aus der Landwirtschaft korreliert sind. Durch eine bessere Verteilung der Tierhaltung in der Fläche oder eine Reduzierung der Tierproduktion könnten diese Faktoren vermindert werden. Besonders wichtig wäre daher eine Reduzierung des Viehbesatzes auf erosionsgefährdeten oder besonders durchlässigen Standorten. Doch gerade in den bestehenden viehrefeichen Regionen, die häufig ertragsschwache Ackerstandorte haben, könnte eine Besatzobergrenze durch Flächenzupacht in viehschwachen Gebieten oder Betriebsteilungen umgangen, so dass de facto keine Reduzierung der Tierhaltung erfolgt und die ökologischen Wirkungen als äußerst gering eingeschätzt werden.

Einzig auf ertragsstarken Standorten ist eine leichte Anpassung bzw. Orientierung an einer Obergrenze von zwei GV zu vermuten, so dass dort Nährstoffausträge im Vergleich zum Status quo geringfügig vermindert würden.

Insgesamt scheint es daher zumindest in Deutschland sinnvoller zu sein, mit der konsequenten Anwendung der bereits vorhandenen Instrumentarien (wie DüngeVO) oder durch eine konsequente Stickstoffsaldierung die ökologischen Probleme der Intensivtierhaltung einzudämmen.

4.6.3 Zusammenfassende Bewertung der Umweltwirkungen

Cross Compliance-Maßnahmen können sehr konstruktiv und zielgerichtet eingesetzt werden, um bestehende Missstände in der Flächennutzung einzugrenzen. Die Maßnahmen dienen dazu, grobe Rahmenbedingungen und Standards für die Landbewirtschaftung zu setzen. Entscheidendes Kriterium für die Ausgestaltung ist zunächst der Kontrollaufwand. Eine Feinsteuerung, welche auch die ökologische Situation vor Ort einbeziehen muß, ist besser über die zweite Säule zu erreichen. Bei der Gestaltung der Maßnahmen ist darüber hinaus zu beachten, dass die benachteiligten Gebiete nicht stärker ökonomisch betroffen werden als die ertragsstarken Standorte.

Außerdem hängt ihre Anwendung durch die einzelnen Betriebe davon ab, wie hoch die Prämien im Verhältnis zum Aufwand für die Einhaltung der Maßnahmen sind. Bei einem hohen Aufwand für die Einhaltung der CC-Maßnahmen (z. B. Abbau des Viehbesatzes, Mahd von Steillagen, Schaffung von Landschaftselementen) und bei einer geringen Prämienhöhe könnten die einzelnen Betriebe eher auf die Prämien verzichten als die CC-Maßnahmen anzuwenden.

Die unterschiedlichen Maßnahmenbeispiele zeigen auch, dass in der Abhängigkeit von der Ertragslage und den regionalen Strukturen eine Spezifizierung der CC-Maßnahmen vor Ort den ökologischen Nutzen erhöhen würde.

Tab. 11: Vergleichende Wirkungen der verschiedenen Cross Compliance-Varianten auf die Umwelt (Bewertung von - - - bis +++)

Variante	ertragsstarke Standorte			ertragsschwache Standorte		
	abiot.	biot.	land.k.	abiot.	biot.	land.k.
Landschaftselemente (5%)	+	++	++	0	0	0
N-Saldo	++	0	+	+	+	+
Erosionsschutz	++	+	0	+	+	0
Flächenstilllegung	++	+	+	+	-	-
Mindestviehbesatz	0	0	0	0	+	+
Viehbesatzobergrenze	+	0	0	0	0	0

4.7 Ländlicher Raum

4.7.1 Beschreibung

4.7.1.1 Vorstellung des Politikelements

Kein anderer Wirtschaftszweig ist mit dem ländlichen Raum so eng verbunden wie die Landwirtschaft. Lag früher die wichtigste Funktion der Landwirtschaft darin, die Ernährungsbasis für die einheimische Bevölkerung zu sichern, so nehmen landwirtschaftliche Tätigkeiten heute zunehmend weitere gesellschaftliche Funktionen im ländlichen Raum ein. Ländliche Gebiete sind heute nicht nur Produktions-, sondern auch Konsumstandorte. Besonders im Umland der Ballungsräume sind sie oft ein bewusst gewählter Wohnraum, sowie eine Erholungs- und Urlaubslandschaft.

Die Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft, die Schaffung und Erhaltung von Flora und Fauna, die Sicherung verschiedener abiotischer Nutzungsansprüche (z. B. Grundwasserneubildung, klimatische Regulierungsfunktion) sind wichtige Aufgaben, welche heute die Landwirtschaft neben der Ernährungssicherung erfüllen soll. Auch für die Sicherung von Wirtschaftskraft und Arbeitsplätzen spielt die Landwirtschaft in vielen ländlichen Regionen eine zentrale Rolle.¹³⁰

In peripheren schwach besiedelten und wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten ist es allerdings in der Vergangenheit kaum gelungen, den durch den Strukturwandel ausgelösten Bedeutungsverlust der Landwirtschaft durch andere wirtschaftliche Aktivitäten auszugleichen. Es fehlt an Arbeitsplätzen, junge Menschen wandern fort, ganze Regionen drohen zu veröden.

Um dieser Entwicklung Rechnung zu tragen, wird über verschiedene Instrumente wie Regionalplanung, regionale Wirtschaftspolitik, nationale Modellvorhaben¹³¹ und aus dem EU-Strukturfond im Rahmen von Leader+ geförderte Modellvorhaben versucht, ländliche Räume strukturell zu stärken, damit sie ihren vielfachen Funktionen gerecht werden können.

4.7.1.2 Bisherige Regelung

Zur Eindämmung nachteiliger Auswirkungen der EU-Marktpolitik auf den ländlichen Raum hat die EU bereits 1992 sogenannte flankierende Maßnahmen mit Programmen zum Umweltschutz in der Landwirtschaft, zum Vorruhestand und zur Aufforstung eingesetzt.

Neben diesen flankierenden Maßnahmen wurden mit der Agenda 2000 auch die in den bisherigen sogenannten Zielen 5a und 5b festgelegten Maßnahmen der Agrarstruktur-, Verarbeitungs- und Vermarktungsförderung in der EU-Verordnung 1257/1999 „Ländliche Entwicklung“ als sogenannte zweite Säule zusammengefasst, die eigenständig neben der Markt- und Preispolitik der EU (erste Säule) Bestand hat. Eine Übersicht über die verschiedenen Maßnahmenpakete der zweiten Säule und ihre finanzielle Ausstattung ist Tabelle 12 zu entnehmen.

Mit Hilfe der zweiten Säule soll die Land- und Forstwirtschaft in die Lage versetzt werden, durch nachhaltige Nutzung der vorhandenen Ressourcen und Produktionsfaktoren ihre vielseitigen Aufgaben für die Gesellschaft und die Entwicklung der ländlichen Räume zu erfüllen (Multifunktionalität der Landwirtschaft).

¹³⁰ KnickeI (2002)

¹³¹ Hier ist z. B. der im September 2001 gestartete Wettbewerb „Regionen aktiv- Land gestaltet Zukunft“ zu nennen.

Tab. 12: Aufteilung der EU-Mittel B1-4 „Ländliche Entwicklung“ nach einzelnen Maßnahmen, nach: RIBBE (2002)

Kategorie	Massnahme	Finanzielle Ausstattung 2002 in Mio.	Finanzielle Ausstattung 2002 in %
Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen (Begleitmaßnahmen)	Vorruhestandsregelung	184 Mio. €	4,0 %
	Ausgleichszahlung für benachteiligte Gebiete sowie Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen (FFH)	907 Mio. €	19,7 %
	Agrarumweltmaßnahmen	1.995 Mio. €	43,4 %
	Aufforstung	474 Mio. €	10,3 %
Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Agrarwirtschaft	Investitionsförderung	164 Mio. €	3,6 %
	Verbesserung Verarbeitung und Vermarktung landw. Erzeugnisse	210 Mio. €	4,6 %
	Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte	119 Mio. €	2,6 %
	Ausbildung	31 Mio. €	0,7 %
Förderung der Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete	Flurbereinigung	419 Mio. €	9,1 %
	Dorferneuerung		
	Fremdenverkehr		
	Vermarktung von Qualitätserzeugnissen		
	Sonstiges	92 Mio. €	2,0 %
	Insgesamt	4.595 Mio. €	100,0 %

Die Mitgliedsstaaten müssen bei der EU Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums einreichen. Programme wie „ProLand“ in Niedersachsen, „Leistung für Land und Leute“ in Bayern oder das NRW-Programm „Ländlicher Raum“ legen den Rahmen für die Förderung fest.

Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt zum größten Teil aus dem sogenannten Garantiefonds der EU, in den sogenannten Ziel-1-Gebieten¹³² aber teilweise auch aus der Abteilung Ausrichtung.

In Deutschland werden die meisten Maßnahmen zu 50 % durch die EU und zu 50 % aus den nationalen Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) finanziert.¹³³ In den Bundesländern Ostdeutschlands, die derzeit noch alle im Ziel-1-Gebiet der EU liegen, beträgt das Verhältnis EU-Mittel zu nationalen Mitteln 75 % zu 25 %.¹³⁴

¹³² Als Ziel-1-Region gelten Regionen, deren Pro-Kopf-BIP unter 75% des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt

¹³³ Zwischen Bund und Ländern werden die anfallen Kosten im Verhältnis 60 zu 40 (für nationale Modulationsmittel 80 zu 20) aufgeteilt.

¹³⁴ Nach dem Vollzug der EU-Osterweiterung muss damit gerechnet werden, dass einige Regionen in Ostdeutschland nicht mehr den erhöhten EU Finanzanteil von 75% erhalten werden. (Aktuellen Berichten zu Folge werden die Bundesländer Brandenburg, Mecklenburg-

Außerdem können die einzelnen Bundesländer unabhängig von der GAK eigene Förderprogramme auflegen, bei denen sie dann selber den gesamten nationalen Finanzierungsanteil zahlen müssen.

Aus dem EU-Garantiefond entfallen auf Maßnahmen der zweiten Säule heute etwa 10 % des Haushaltes (das entspricht ca. 4,1 Mrd. € gegenüber 40 Mrd. € in der ersten Säule). Für die einzelnen Mitgliedsstaaten ist die finanzielle Bedeutung der Programme zur Förderung der ländlichen Entwicklung jedoch sehr unterschiedlich. Während in Österreich ca. 45 % der EU-Agrarausgaben aus der zweiten Säule stammen, sind es in Deutschland 12 %, in Frankreich lediglich 5 %.¹³⁵

Innerhalb Deutschlands ist die Bedeutung der ländlichen Entwicklungsprogramme und im besonderen der Umweltprogramme sehr unterschiedlich. Es zeigt sich, dass die Nutzung der Instrumente der ländlichen Entwicklung stark vom politischen Willen der Landesregierungen und der finanziellen Situation der Bundesländer abhängig ist.

Es gibt ein deutliches Süd-Nord-Gefälle hinsichtlich der Finanzierung von Umweltprogrammen. Besonders bedenklich ist dabei, dass bereits heute einige Bundesländer nicht in der Lage oder Willens sind, die ihnen durch die EU zur Verfügung gestellten Mittel der zweiten Säule gegenzufinanzieren und damit vollständig in Anspruch zu nehmen.¹³⁶

4.7.1.3 Diskussion ausgewählter Aspekte des Politikelements

Ausgleich von Einkommensverlusten versus Honorierung von Leistungen

Die derzeitigen Regelungen orientieren sich am pauschalen Ausgleich von Einkommensverlusten, die den Landwirten durch die Einhaltung höherer Standards entstehen. Daher gibt es für viele Landwirte kaum Anreize, gezielt ihre Produktion auf umweltfreundlichere Produktionsweisen umzustellen. Durch eine Umstellung der Zahlungen auf konkrete ergebnisorientierte Umwelleistungen mit stärkerer einzelbetrieblicher Differenzierung könnte die Motivation der Landwirte zur Teilnahme an Umweltprogrammen erhöht werden.¹³⁷

Regionale Unterschiede zwischen ertragsstarken und ertragschwachen Regionen

Die bisherige Ausgestaltung der Programme mit einheitlichen Beiträgen je Massnahme hat dazu geführt, dass umweltfördernde Maßnahmen aus der zweiten Säule vor allem in struktur- und ertragschwächeren Regionen eine hohe Akzeptanz haben, während in ertragsstarken Regionen aufgrund der in der Regel höheren Einkommenseinbußen kaum Bereitschaft zur Teilnahme vorhanden ist.

Dem muss in Zukunft stärker Rechnung getragen werden, indem gezielter nicht nur nach den regionalen Umweltpotentialen, sondern auch nach den landwirtschaftlichen Motivationspotentialen geforscht wird und die unterschiedlichen betrieblichen Kostenstrukturen auf verschiedenen Standorten berücksichtigt werden.

Verwaltungsaufwand

Der Ausweitung der Maßnahmen der zweiten Säule sind nicht nur aufgrund des Bedarfs an Kofinanzierungsmitteln Grenzen gesetzt, sondern auch durch begrenzte Verwaltungskapazitäten. Zum Teil wer-

Vorpommern und Thüringen sowie die Regionen Dresden, Halle, Magdeburg und Leipzig ab 2007 aus der Ziel-1-Förderung herausfallen. (Agra-Europe 2003 (4) vom 27.1.2003)).

¹³⁵ Weitere Details finden sich in der Projektstudie „Anmerkungen über die Umweltverträglichkeit des EU-Haushaltes“ (RIBBE (2002).

¹³⁶ Angaben des DBV in „Deutsche Bauernkorrespondenz“ 4/02

¹³⁷ Vgl. hierzu auch die Schlußfolgerungen von EWERS & HENRICHSMeyer (2000)

den Länderprogramme bereits heute wegen der hohen Verwaltungsintensität bei der Abwicklung von EU-Programmen rein national finanziert.¹³⁸

Sicherheit der Zahlungen (Planungssicherheit)

Für die Landwirte sind neben dem eigenen innerbetrieblichen Verwaltungsaufwand auch die Form der Kontrolle und die Planungssicherheit ausschlaggebend bei der Frage, an welchen Maßnahmen man partizipieren will. Dabei spielt die Sicherheit der Zahlungen eine zentrale Rolle. So ist sicher zu stellen, dass betriebliche Maßnahmen, die längerfristig ausgerichtet sind (wie z. B. die Umstellung auf ökologischen Landbau oder die Anpflanzung und Pflege von Hecken) mit entsprechenden Vertragslaufzeiten versehen werden.

Kohärenz der Maßnahmen

Derzeit besteht die zweite Säule aus einer Anzahl heterogener Maßnahmen, die nur bedingt die gleichen Ziele verfolgen. Es gibt viele Beispiele dafür, dass Agrarumweltprogramme und Flurneuordnungen sich in der Vergangenheit in ihren Wirkungen vor Ort teilweise kontraproduktiv beeinflussten. Aufwendungen für Bodenmeliorationsmaßnahmen wie Entwässerung standen Bestrebungen zur Erhaltung von Feuchtgebieten gegenüber.

Auch die Förderung einzelbetrieblicher Investitionen hat in der Vergangenheit häufig Umweltbelange nicht berücksichtigt und Strukturen aufgebaut, die heute aus umweltpolitischer Sicht kritisch hinterfragt werden.

Unabhängig von verschiedenen Zielkonflikten, die auch in Zukunft weiter bestehen werden, scheinen dafür am ehesten regionale Bottom-up-Ansätze geeignet, dass Regionen selber ihre Ziele stärker definieren und Lösungen für ihre spezifischen regionalen Probleme entwickeln können.

4.7.1.4 Vorschlagsspektrum an Varianten

Das Spektrum an Vorschlägen zur Um- oder Neugestaltung der ländlichen Entwicklungsförderung ist mindestens so groß wie die Anzahl der Interessensgruppen, die im ländlichen Raum tätig sind. Umweltverbände, Beratungseinrichtungen, Verbandsinteressen von Land- und Forstwirten, kommunale und staatliche Einrichtungen und viele andere stellen spezielle Forderungen hinsichtlich der in der zweiten Säule integrierten Förderaspekte.

Für eine weitergehende Wirkungsabschätzung wurden aus Praktikabilitätsgründen nur die Vorschläge der EU Kommission vom Sommer 2002 zur Reform der zweiten Säule detaillierter untersucht:

1. Veränderung des EU-Finanzierungsanteils von Umweltprogrammen
2. Berücksichtigung von Tierschutzaspekten
3. Unterstützung des betrieblichen Beratungswesens
4. Förderung des Regionalmanagements
5. Förderung von Qualitätsstandards und Lebensmittelqualität

¹³⁸ OSTERBURG et al. (2002)

4.7.2 Wirkungsabschätzung¹³⁹

4.7.2.1 Veränderung des EU-Finanzierungsanteils von Agrar-Umweltprogrammen

Von vielen umweltpolitischen Gruppen wird eine höhere Kofinanzierung speziell der Umweltprogramme gefordert.¹⁴⁰ Damit wird die Erwartung verbunden, dass im Besonderen strukturschwache, finanziell schwächer gestellte Regionen stärker Umweltprogramme anbieten können. In ihrem Vorschlagspapier vom 10.7.2002 ist die EU-Kommission darauf eingegangen und hat eine Anhebung der EU-Kofinanzierung von Agrarumwelt- und Tierschutzmaßnahmen um zehn Prozent (von 50 auf 60 % bzw. 75 auf 85 %) vorgeschlagen. Einige Umwelt- und Naturschutzgruppen fordern sogar eine noch stärkere EU-Finanzierung von Umweltprogrammen (bis 100 %).

Die Auswirkungen einer stärkeren anteiligen EU-Finanzierung von Umwelt- und Naturschutzprogrammen sind vielschichtig. Die Erhöhung der EU-Kofinanzierung für Agrarumweltmaßnahmen fördert diese Maßnahmen im Vergleich zu anderen geringer gegenfinanzierten Maßnahmen der zweiten Säule zur Folge. Die Bereitschaft, auf Länderebene gezielt Umweltprogramme anzubieten, wird erhöht, zumal mit gleichem eigenem Mittelumfang ein insgesamt deutlich höheres Finanzbudget in die eigene Region zu fließen scheint.

Allerdings bedingt eine Erhöhung der EU-Kofinanzierung bei gleicher Mittelausstattung der EU eine Reduzierung der angebotenen Maßnahmen. Das heißt, nur bei einer deutlich stärkeren finanziellen Ausstattung der EU-Mittel für Umweltprogramme kann die EU das derzeitige Angebot an die Mitgliedsstaaten aufrechterhalten.

Andererseits ist für viele finanzschwache Bundesländer¹⁴¹ die Erhöhung des Kofinanzierungssatzes für Umweltprogramme notwendige Voraussetzung, um mehr EU-Mittel für die zweite Säule abzurufen und Umweltprogramme vermehrt anbieten zu können. Eine Stärkung der zweiten Säule der EU-Agrarpolitik durch Modulationsmittel hat allein nicht automatisch ein größeres Angebot an Umwelt- und Naturschutzprogrammen auf Länderebene zur Folge. Grund ist die mangelnde Fähigkeit oder Bereitschaft einiger Bundesländer, zusätzliche Maßnahmen gegenzufinanzieren. Mit der Veränderung der EU-Finanzierungsanteils bekommen die Länder zusätzliche Spielräume für die Angebotsausweitung von Agrar-Umweltmaßnahmen (AUM). Da es keine fixierte Summe für AUM innerhalb der zweiten Säule gibt, liegt es nun in der Hand der einzelnen Bundesländer, in wieweit sie die neuen Spielräume für zusätzliche Maßnahmen nutzen.

Die positiven Wirkung der Agrarumweltprogramme auf Umwelt- und Naturschutz ist an anderer Stelle umfangreich dokumentiert, so dass hier nicht weiter darauf eingegangen werden braucht (siehe z. B. F+E Vorhaben des BfN „Analyse der Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland“ sowie den Evaluierungen der einzelnen Bundesländer)

4.7.2.2 Berücksichtigung von Tierschutzaspekten

Die Kommission sieht in ihren Legislativvorschlägen vor, dass zukünftig innerhalb der Agrarumweltmaßnahmen Prämien bis 500 €/Tier und Jahr gezahlt werden können, wenn bestimmte deutlich über den gesetzlichen Mindestanforderungen liegenden Standards beim Tierschutz eingehalten werden.

¹³⁹ Bei der Abschätzung der Wirkungen der Massnahmen zum ländlichen Raum werden in Abweichung von dem Kap. 3 beschriebenem Vorgehen, die Wirkungen lediglich qualitativ beschrieben. Das liegt daran, dass die Massnahmen bisher noch sehr unspezifisch sind und sie auf die Art der Landwirtschaft und die Umwelt sehr indirekt wirken.

¹⁴⁰ Neben einem erhöhten Finanzierungsanteil wird vor allem auch die Ausdehnung der Verwendungsmöglichkeiten von Modulationsmitteln auf alle Massnahmen der VO 1257 in allen Regionen gefordert.

¹⁴¹ Gleiches gilt für die „finanzschwachen“ EU-Mitgliedstaaten.

In der Sache geht es darum, die zusätzlichen Aufwendungen, die Landwirten durch über die Einhaltung gesetzlicher Auflagen hinausgehende Verpflichtungen entstehen, zu reduzieren.

Als Beispiel hierfür kommen z. B. extensive Haltungsformen in der Geflügelhaltung wie Auslauf- oder Freilandhaltung von Masthähnchen und Puten, die Haltung von Mastschweinen auf Einstreu oder im Auslauf sowie nutztierethologisch begründete verringerte Belegungsdichten in Frage. Auch die im Gegensatz zur ganzjährigen Stallhaltung stehende Weidehaltung von Milchkühen könnte im Rahmen dieses Punktes aus Tierschutzaspekten gefördert werden. Eine Konkretisierung dieses Punktes steht allerdings noch aus, so dass die potentiellen Umweltwirkungen hier nur sehr allgemein abgeschätzt werden können.

Immerhin gibt es in Deutschland bereits seit längerem eine Diskussion darüber, ob eine artgerechtere Haltung von Tieren eher positive oder eher negative Umwelteffekte erzeugt. Speziell die Frage, ob bei tiergerechteren Haltungsformen wie Auslaufhaltung und Weidegang vermehrt schädliche Immissionen in die Umwelt gelangen,¹⁴² wird vor dem Ziel einer Begrenzung von Ammoniakemissionen aus der Landwirtschaft kontrovers diskutiert.

Nach Ansicht einiger Experten führt die Schweinehaltung auf Tiefstreu im Vergleich zu dem Referenzverfahren Teilspaltenboden zu höheren Lachgas- und Staubemissionen, bei allerdings gleichzeitig leicht verringerten Geruchsemissionen.¹⁴³ Auf der anderen Seite ist unbestritten, dass Festmist im Vergleich zur Gülleausbringung spezifische positive Effekte aufweist. Die Bodenstruktur wird verbessert und das Bodenleben angeregt, die Gefahr der Stickstoffverlagerung bei der Ausbringung ist geringer als bei Gülle, und die phytosanitären Eigenschaften des Festmists verringern den Pestizideinsatz.

In der Rinderhaltung wird der Weidegang der Tiere kontrovers diskutiert. In der Vergangenheit wurde vor allem der Frage nachgegangen, ob bei der Weidehaltung an Kotstellen eine erhöhte Nitratverlagerung festzustellen ist. Auch das Zerstören von Brutgelegen durch Weidetiere wurde als Argument für eine ganzjährige Stallhaltung herangezogen. Zudem seien nur in der intensiven Stallhaltung Höchstleistungen möglich, so dass bei gleichem Produktionsumfang an Fleisch und Milch insgesamt weniger Tiere notwendig seien, was wiederum zu geringeren Umweltbelastungen (vor allem hinsichtlich Methan und Ammoniak) führe.¹⁴⁴

Demgegenüber stehen allerdings wissenschaftliche Untersuchungen, die bei einer extensiven und tiergerechten Freilandhaltung von Rauhfutterfressern vor allem positive Umwelteffekte gemessen haben.¹⁴⁵ Demzufolge führt die Weidehaltung insbesondere von Rindern, Schafen, Ziegen und Pferden zu kulturspezifischen Nutzungsformen (Waldweide, extensive Standweide, Portionsweide, Mähweiden etc.) Vor dem Hintergrund regionaler Bedingungen (Topographie, Klima, Boden) führen diese vielfältigen Nutzungsformen wiederum zu einer Vielzahl spezifischer an die Nutzung gebundenen Pflanzengesellschaften und das daran gebundene faunistische Arteninventar. Durch die Beweidung wird zudem das Grünland in der Nutzung gehalten und so aktiver Ressourcenschutz (Bodenschutz; Grundwasserschutz) betrieben.

¹⁴² Nach Berechnungen des UBA stammen 78% der Gesamtammoniakemissionen in Deutschland aus der Tierhaltung. (Agrar-Europe 22/03 Dokumentation). Vgl. hierzu auch den Agrarbericht der Bundesregierung (2002) S. 23.

¹⁴³ KTBL-Arbeitsgruppe „Beste verfügbare Technik in der Intensivtierhaltung“; UBA-KTBL Fachveranstaltung zur besten verfügbaren Technik (BVT) 19. Juni 2001; siehe auch KTBL (2002).

¹⁴⁴ Siehe Artikel in den landwirtschaftlichen Wochenzeitungen wie beispielsweise „Hohe Leistungen sind umweltverträglich“ (FRITSCH (2002), Landesanstalt für Pflanzenbau, Mainz in LW41/2002)

¹⁴⁵ Vgl. hierzu beispielsweise die zusammenfassenden Untersuchungen von MÄHRLEIN (1993), ELSÄSSER (1993), BRIEMLE (1997).

4.7.2.3 Unterstützung des betrieblichen Beratungswesens

Der Artikel 33 der Verordnung für den ländlichen Raum soll zukünftig nach den Plänen der Kommission um drei Maßnahmen erweitert werden.

1. Aufbau eines landwirtschaftlichen Beratungswesens

In allen EU-Staaten soll zukünftig der Aufbau landwirtschaftlicher Beratungssysteme über die ländlichen Entwicklungsprogramme gefördert werden können.

In der Bundesrepublik Deutschland steht allerdings bereits ein dichtes Netz an Beratungsstellen zur Verfügung. Insofern erscheint die Förderung des Aufbaus *neuer* landwirtschaftlicher Beratungssysteme für Deutschland wenig praxisrelevant. Positive Umweltwirkungen sind daher kaum zu erwarten.

2. Anpassungsbeihilfen an neue EU-Standards

Landwirtschaftliche Betriebe, die sich neuen EU-Standards anpassen, sollen fünf Jahre lang degressive Beihilfen für laufende Kosten erhalten. Der maximale Betrag pro Betrieb und Jahr soll auf 10.000 € begrenzt werden.

Diese Förderung ist abhängig davon, welche gesetzlichen Vorgaben künftig als neue Standards im EU-Recht implementiert werden. Landwirtschaftliche Betriebe, deren Flächen besonderen neuen Anforderungen unterliegen, weil Nutzflächen in Wasserschutzgebieten oder FFH-Gebieten liegen, könnten demnach voraussichtlich befristet Ausgleichszahlungen erhalten. Ob hierdurch der Widerstand von Landwirten gegenüber entsprechenden Flächenausweisungen verringert werden könnte, muss detailliert untersucht werden.

3. Einmalige Kostenübernahme für Betriebsberatung

Die erstmalige Teilnahme landwirtschaftlicher Betriebe an einem Beratungssystem soll unterstützt werden, indem maximal 95 % der Kosten übernommen werden (Höchstbetrag von 1.500 €); zur Teilnahme an diesem Beratungssystem sollen – so der Legislativvorschlag der Kommission – quasi als Cross Compliance-Voraussetzung alle Betriebe verpflichtet sein, die mehr als 15.000 € Direktzahlungen erhalten bzw. mehr als 100.000 € Umsatz haben.

Von der Einführung eines solchen obligatorischen Beratungssystems wären nach Berechnungen des BMVEL¹⁴⁶ etwa 100.000 Betriebe in Deutschland betroffen. Bisher gibt es wenig Erfahrungen mit entsprechenden Systemen in der Landwirtschaft. Lediglich das Ökoaudit nach VO 1836/93 wird in einigen Großbetrieben in den neuen Bundesländern angewendet. In Thüringen wird die Einführung projektbezogen mit bis zu 23.500 € pro Betrieb gefördert. Mit dem Aufbau eines obligatorischen Beratungswesens ergeben sich umweltrelevante neue Möglichkeiten. So kann z. B. über Betriebsanalysen, in denen speziell ökologische Parameter berücksichtigt werden, eine Verbesserung des Betriebsmitteleinsatzes erzielt werden. Dem gegenüber stehen allerdings nicht unbedeutende Risiken. So müssten die erheblichen Kosten, die mit einem solch weitreichenden Beratungs- und Zertifizierungssystem, wie es die Kommission plant, entstünden, zu einem großen Teil kurzfristig aus der zweiten Säule gedeckt werden und würden so für wichtige umweltrelevante Programme fehlen. Längerfristig müssten allerdings die landwirtschaftlichen Betriebe die Kosten aufbringen, da ja von der EU nur die erstmalige Teilnahme bezuschusst würde. Unklar ist zudem, ob nicht auch mittelfristig alle landwirtschaftlichen Betriebe an diesem Zertifizierungsverfahren teilnehmen müssten. Entsprechende Anforderungen könnten sowohl gesellschaftlich als auch juristisch begründet sein.

¹⁴⁶ Interne Berechnungen des BMVEL vom Januar 2003.

Auch von der abnehmenden Hand könnten Ökoauditierungsanforderungen an alle landwirtschaftlichen Betriebe kommen, so dass u. U. in kurzer Zeit sämtliche Betriebe in Deutschland unabhängig von Umsatz und Beihilfenmenge vor erhebliche Kosten gestellt sind.

OSTERBURG et. al (2002) rechneten aus, dass die Kosten für ein Zertifizierungssystem wegen der unterschiedlichen Größenstrukturen in den neuen Bundesländern im Schnitt bei 8 €/ha, in den alten Bundesländern hingegen bei 50 €/ha liegen. Insofern könnte ein komplexes Zertifizierungssystem sehr schnell zum wirtschaftlichen Schaden für viele kleine Betriebe laufen. Zusammen mit einem anwachsenden Kontroll- und Aufzeichnungsaufwand würden vermehrt gerade kleinere Betriebe zur Aufgabe bewegt, so dass wiederum der Strukturwandel beschleunigt würde, was entsprechende ökologische Konsequenzen haben würde.

4.7.2.4 Förderung des Regionalmanagements

Von vielen Gruppierungen wurde in der Vergangenheit gefordert, die zweite Säule aus einem Sammelbecken an Einzelmaßnahmen zu einem Instrument der integrierten ländlichen Entwicklung zu machen. Daher gibt es Vorschläge, die zweite Säule deutlich zu reformieren und stärker regional zu verankern.

In der herkömmlichen Agrarpolitik überwiegt ein starker Sektorbezug. Doch lassen sich damit nicht die zum Teil sehr unterschiedlichen Probleme einzelner Regionen lösen. Der integrierte Ansatz soll daher mehrere Politikbereiche berücksichtigen wobei sich die Gemeinschaftsaufgaben Agrar- und Küstenschutz (GAK), Regionale Wirtschaftsstruktur und Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung gegenseitig ergänzen sollen.

Umweltgruppen fordern, dass bei der Planung und Umsetzung besonders auf die Beteiligung der Interessenverbände und Akteure vor Ort gesetzt werden sollte. Für die Ausgestaltung einzelner Programmpunkte werden Entscheidungs- und Mitbestimmungsstrukturen gewünscht, die das Prinzip der Subsidiarität ernst nehmen und Kompetenzen und Verantwortung in die Regionen verlagern. Eine nachhaltige ländliche Entwicklung soll vor allem durch Stärkung der regional vorhandenen vielfältigen Eigeninitiativen erfolgen.

Die EU-Kommission hat daraus Konsequenzen gezogen und schlägt vor, das Management von integrierten ländlichen Entwicklungsstrategien im Rahmen des Artikels 33 der VO aufzunehmen. Der Kommissionsentwurf sieht vor, dass durch eine Veränderung des Artikels 33 zukünftig auch die „Verwaltung integrierter Strategien zur Entwicklung des ländlichen Raums durch örtliche Partnerschaften“ beihilfeberechtigt ist.

Tatsächlich zeigen die Erfahrungen mit Leader+, dass ein wirkungsvolles Regionalmanagement notwendig ist, um zwischen den regionalen Akteuren und dem Verwaltungsapparat der Kommission zu vermitteln. Regionale Akteure allein haben große Schwierigkeiten, auf die Möglichkeiten zurückzugreifen, welche die EU im Rahmen verschiedener Verordnungen bietet. Insofern können Regionalmanager einen Interessensausgleich zwischen den spezifischen Interessen einer Region und den übergeordneten Zielen der EU erzielen.

Wie Beispiele aus verschiedenen Regionen zeigen, kann gerade zur Stützung der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft Regionalmanagement hervorragende Dienste leisten. Die in der VO 1257/1999 zusammengefassten Maßnahmen (Agrarumweltprogramme, Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Vermarktung von Qualitätsagrarprodukten, Schutz des ländlichen Kulturerbes, Diversifizierung landwirtschaftlicher Tätigkeiten sowie Schutz von Umwelt und Tieren) stehen in vielen Gebieten derzeit nur nebeneinander und sind auch innerhalb der Verwaltung nicht ausreichend miteinander vernetzt. Dies mag historisch begründet sein, denn die Maßnahmen in Art. 33 stammen aus insgesamt neun älteren Verordnungen. Bei der Umsetzung der bisherigen VO 1257/1999 führte die Länge und Kompliziertheit der erforderlichen Verfahren dazu, dass die Dynamik der von den lokalen Akteuren vorge-

schlagenen Projekte häufig behindert wurde. Diese Schwerfälligkeit steht auch deutlich im Widerspruch zum Grundsatz der Subsidiarität.

Durch die Einrichtung eines professionellen Regionalmanagements könnten diese Defizite zumindest teilweise behoben werden. Ökologische Ziele könnten durch ein gutes Regionalmanagement nachhaltiger und zielgenauer als bisher mit den verschiedenen Instrumenten der VO 1257/1999 erreicht werden.¹⁴⁷

4.7.2.5 Förderung von Qualitätsstandards und Lebensmittelqualität

Die Kommission schlägt vor, ein neues Kapitel „Lebensmittelqualität“ in die VO 1257 einzufügen. Landwirtschaftliche Betriebe, die an einem EU- oder nationalen Programm zur Verbesserung der Lebensmittelqualität und -sicherung teilnehmen, können jährlich maximal 1.500 € Zuschuss (höchstens 80 % der Kosten) erhalten. Die Beihilfe soll auf fünf Jahre begrenzt sein.

Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die entsprechenden Produkte bestimmten EU-Qualitätsregeln unterliegen (z. B. VO 2081/92 geographische Herkunftsbezeichnung und VO 2092/91 Ökolandbau). In Deutschland gibt es im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedsstaaten allerdings bisher nur relativ wenige Produkte, deren Herkunftsbezeichnung geschützt ist.

Neben Betrieben des Ökolandbaus wären daher derzeit nur einige landwirtschaftliche Betriebe in bestimmten Regionen (z. B. im Allgäu über die herkunftsgeschützten Produkte „Allgäuer Bergkäse“ und „Allgäuer Emmentaler“) sowie Weinbaubetriebe beihilfeberechtigt.

Durch die vorgeschlagenen Beihilfen wird das Interesse landwirtschaftlicher Betriebe an der Teilnahme an Qualitäts- und Herkunftssicherungssystemen deutlich gesteigert.

Viele reine Herkunftssicherungssysteme sind allerdings nicht automatisch mit einer naturverträglichen Produkterzeugung verbunden, so dass dieser neue Fördertatbestand relativ geringe Auswirkungen auf Natur und Umwelt haben würde.

Hingegen sind häufig Qualitätssicherungssysteme mit positiven Umwelteffekten verbunden, da besondere Pflanzenschutz- und Düngemaßnahmen eingehalten werden müssen und deren Einhaltung streng kontrolliert wird.

Es muss allerdings überprüft werden, ob es durch eine entsprechende neue Beihilfe nicht an anderer Stelle für die Betriebe zu Kürzungen kommt, da sonst eine nicht zugelassene Doppelförderung stattfinden würde. So könnte es sein, dass bei Ökobetrieben automatisch die flächenbezogenen Beihilfen im Rahmen der Agrarumweltprogramme reduziert werden müssten, so dass für Ökobetriebe sich diese Förderung als Nullsummenspiel erweisen könnte.

¹⁴⁷ SCHUBERT et al. (2003)

4.8 Vergleich der Wirkungen der Politikelemente auf die Umwelt

Die Wirkungen der einzelnen Politikvarianten auf die Umwelt sind in Tabelle 13 zusammenfassend dargestellt:

Auf den *ertragsschwachen Standorten* wird deutlich, dass die betrachteten Politikelemente „Entkopplung“, „Degression“, „Preissenkung“ und „Milchquoten“ meist positive Wirkungen auf die abiotischen Ressourcen und negative biotische und landeskulturelle Wirkungen zeigen. Diese Wirkungen sind zu großen Teilen auf eine verminderte Rentabilität der Grünlandbewirtschaftung und einen Rückzug der Landbewirtschaftung zurückzuführen. Die positiven abiotischen Wirkungen auf diesen Standorten treffen allerdings nur teilweise den Bedarf der Gesellschaft, da in den ertragsschwachen Mittelgebirgsregionen abiotische Umweltprobleme nur selten anzutreffen sind.

Etwas anders sieht die Situation auf den *ertragsstarken Standorten* aus: die negativen biotischen und landeskulturellen Wirkungen sind weniger ausgeprägt; die positiven abiotischen Wirkungen vor allem durch Entkopplung und Preissenkung bei Rindfleisch tragen eher zur Lösung der Umweltprobleme bei, wenn sich beispielsweise mit dem Rückgang der intensiven Rindermast auch die Nährstoffausträge vermindern. Allerdings zeigen verschiedene Vorschläge zur Entwertung der Milchquoten, dass sich mit der räumlichen Konzentration der Milchviehhaltung auch die Umweltprobleme in den ertragsstarken Regionen verstärken können.

Vergleicht man die einzelnen Varianten, so wird deutlich, dass viele Leistungen der Landwirtschaft für den Umwelt- und Naturschutz an die *Nutzung des Grünlandes* über die Rinder- und Milchviehhaltung gebunden sind. Umweltpolitisch sind vor allem jene Politikvarianten von Bedeutung, welche die Rentabilität der Grünlandbewirtschaftung vermindern: eine Entwertung der Milchquoten, eine Preissenkung bei Milch und Rindfleisch, eine Betriebsprämie und (unter *homo-oeconomicus*-Annahmen) eine Flächenprämie. Die Milchquote weist eine bremsende Wirkung sowohl auf den Strukturwandel und die regionale Konzentration der Milcherzeugung auf und trägt dazu bei, viele grünlandgebundene Umweltleistungen der Landwirtschaft zu erhalten.

In den *Ackerbaugebieten* sind die Umweltwirkungen der verschiedenen Politikvarianten generell weniger ausgeprägt. Umweltrelevant sind vor allem jene Politikvarianten, die die Rindviehhaltung verändern, sei es durch eine Entwertung der Milchquoten und die räumliche Konzentration der Milchviehhaltung oder durch eine Entkopplung oder Degression der Rinderprämien und eine verminderte Rentabilität der Bullenmast.

Die einzelnen *Cross Compliance-Maßnahmen* setzen an konkreten Umweltproblemen an und wurden aufgrund ihrer positiven Umwelteffekte konzipiert. Daher fällt ihre Bewertung durchweg positiv aus. Kritische Aspekte der Maßnahmen betreffen daher weniger die Umweltwirkungen als die Kontrollierbarkeit, ihr Schutzniveau im Verhältnis zu den gesetzlichen Standards sowie ihre Wirkungen auf die Eigeninitiative der Landwirte.

Insgesamt zeigt die Tabelle, dass von den Wirkungen der verschiedenen Politikelemente und deren Varianten in der ersten Säule vor allem die biotischen und landeskulturellen Ressourcen in den benachteiligten Gebieten negativ betroffen sein könnten. Diese negativen Wirkungen lassen sich nur durch einen „Policy-Mix“ auffangen, der folgende Maßnahmen umfassen könnte: die Einführung einer Grünlandprämie, die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung von extensiv erzeugtem Rindfleisch im Rahmen der zweiten Säule, die Festlegung einer Mindestbewirtschaftung im Rahmen der Cross Compliance und eine Beweidungsprämie im Rahmen der „Umweltoption“. Die Wirkungen einer Kombination von Politikelementen wird im nächsten Kapitel betrachtet.

Tab. 13: Vergleichende Wirkungen der verschiedenen Politikvarianten auf die Umwelt

Variante	ertragsstarke Standorte			ertragsschwache Standorte		
	abiot.	biot.	land.k.	abiot.	biot.	land.k.
Entkopplung						
Grünlandprämie	++	0	0	+	-	-
Flächenprämie	+	0	-	+	--	--
Betriebsprämie	+	0	-	+	---	---
Degression						
starke Degression	++	0	-	+	---	---
Degression um 20 % & Freibetrag	0	0	0	+	-	-
Degr. in Abhängk. vom AK-Besatz	0	0	+	+	0	0
Preissenkung						
Abschaffung der Roggenintervention	0	0	0	+	0	-
Preisrückgang Milch	-	-	-	+	--	--
Preissenkung Rindfleisch	++	0	0	0	---	--
Milch						
Umsetzung Agenda 2000	0	-	0	0	-	-
Wiederholung Agenda 2000	-	-	-	+	--	--
A-/C-Quote	-	--	-	+	0	0
Abschaffung Quote	--	--	--	+	---	--
Anpassungen a. d. Binnenverbrauch	+	0	0	+	-	0
Cross Compliance						
Landschaftselemente (5 %)	+	++	++	0	0	0
N-Saldo	++	0	+	+	+	+
Erosionsschutz	++	+	0	+	+	0
Flächenstilllegung	++	+	+	+	-	-
Mindestviehbesatz	0	0	0	0	+	+
Viehbesatzobergrenze	+	0	0	0	0	0

Legende: Auswirkungen auf die Umwelt (+++ wurde nicht vergeben):

	++	mittel, positiv
	+	gering, positiv
	0	keine

	-	gering, negativ
	--	mittel, negativ
	---	hoch, negativ

5 AUSWIRKUNGEN AUSGEWÄHLTER SZENARIEN ALS KOMBINATIONEN VON POLITIKELEMENTEN AUF LANDWIRTSCHAFT UND UMWELT

5.1 Wechselwirkungen zwischen den Politikelementen

Die bisher untersuchten Politikelemente dürften in aller Regel nicht getrennt voneinander sondern kombiniert zum Einsatz kommen. Dies macht es erforderlich, zu untersuchen, inwieweit sich die verschiedenen Politikelemente direkt oder indirekt in ihrer Wirkung beeinflussen. Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass der Einbezug mehrerer Politikelemente eine genaue Abschätzung möglicher Konsequenzen für die Umwelt erheblich erschweren dürfte. Im Allgemeinen sind hierfür umfassende Modellrechnungen erforderlich, wie sie in Abschnitt 3.4.2 vorgestellt wurden. Jedoch müssen auch bei einem solchen Vorgehen eine Vielzahl von vereinfachenden Annahmen getroffen werden, so dass auch diese Ergebnisse nur eingeschränkte Aussagekraft haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn die vorgesehenen Reformen sehr komplex sind und bisher keine Umsetzungserfahrungen bestehen.

Ein weiteres Problem ist die große Anzahl an Möglichkeiten, wie sich die verschiedenen Politikelemente kombinieren lassen. Dies wird insbesondere dann deutlich, wenn man bedenkt, dass sich die meisten der untersuchten Elemente noch einmal untergliedern bzw. sich in unterschiedlichen Stufen anwenden lassen. So kann bspw. die Degression lediglich wenige Prozent umfassen oder einen Großteil der staatlichen Zahlungen betreffen. Um hier zu relevanten Aussagen zu gelangen, ist letztendlich eine Szenarienbildung erforderlich, die sich auf wenige, politisch relevante Situationen beschränkt.

Grundsätzlich lassen sich die Folgen einer Kombinationen verschiedener Politikelemente für die Umwelt am besten am Beispiel konkreter Umweltprobleme verdeutlichen. Dennoch soll das Zusammenspiel verschiedener Politikelemente zunächst theoretisch untersucht werden, umso einen Überblick über die verschiedenen Wirkungsmechanismen zu erlangen. Als Beispiel dient hierbei die Degression staatlicher Zahlungen im Zusammenspiel mit anderen, ausgewählten Politikelementen:

- Eine Degression staatlicher Zahlungen verringert die Notwendigkeit der Entkopplung: Sind keine Zahlungen mehr vorhanden, kann die Auszahlung dieser Prämien auch nicht mehr an bestimmte Produktionsverfahren oder Handlungsweisen gebunden werden.¹⁴⁸ Es erscheint dieser Zusammenhang zwar zunächst recht banal, er kann jedoch weitreichende Konsequenzen für die Umwelt haben. So lassen sich staatliche Zahlungen auch an Cross Compliance-Auflagen binden, womit ein bestimmtes Umweltverhalten im Bereich der landwirtschaftlichen Produktion erreicht werden kann. Kommt es jedoch zu einer Degression der staatlichen Zahlungen, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Landwirte auf die Inanspruchnahme der Zahlungen verzichten. So bleiben sie bezüglich der gesetzlich nicht festgelegten CC-Standards (Anhang IV der horizontalen Verordnung) ungebunden. Bezüglich der gesetzlich nicht festgelegten Standards ergibt sich wieder das Kontrollproblem.
- Die Bindung staatlicher Zahlungen an Cross Compliance-Auflagen kann auch zu einer langfristigen Sicherung eben dieser Zahlungen beitragen und damit einer Degression entgegenwirken. So lassen sich an Umweltauflagen gebundene Zahlungen vor der Gesellschaft wesentlich besser begründen und könnten damit tendenziell langsamer abgebaut werden (vgl. den Ausdruck „Greening the first pillar“).

¹⁴⁸ Für Teilausgleichszahlungen gilt: wenn der Erzeugerpreisrückgang nur zur Hälfte ausgeglichen wird (wie bei der Agenda 2000 für Milch vorgesehen) so verliert die Frage, ob die Ausgleichszahlungen sich an der Milchmenge, der Anzahl der Milchkühe, der bisherigen historischen betrieblichen Milchlieferung unabhängig von zukünftiger Produktion oder an das bewirtschaftete Grünland orientiert, relativ an Bedeutung. Um es noch drastischer und damit klarer zu machen: Bei einer vollständigen Degression um 100 % erübrigt sich die Frage, wie entkoppelt wird.

- Insgesamt ist zu erwarten, dass die Degression der im landwirtschaftlichen Bereich gewährten staatlichen Zahlungen zu einem verstärkten Strukturwandel, der Aufgabe bestimmter Produktionsverfahren und im Extremfall zum Rückzug der Landwirtschaft aus der Fläche führen wird. Dementsprechend steigt bei zunehmender Degression die Bedeutung des Politikelements „Ländlicher Raum“. So kann mit den in diesem Politikelement zusammengefassten Instrumenten einem aus umweltpolitischer Sicht nicht erwünschten Strukturwandel entgegengewirkt werden. Hierbei ist anzumerken, dass im Rahmen der Degression Finanzmittel von der ersten in die zweite Säule umgeschichtet werden können (so genannte Modulation) und sich auf diese Weise das Politikelement „Ländlicher Raum“ stärken lässt.
- Abschließend sollen die Wechselwirkungen zwischen den Politikelementen Cross Compliance und „Ländlicher Raum“ analysiert werden. Beides sind Instrumente, die sich in ihrer Zielrichtung gut ergänzen. So lässt sich in vielen Bereichen über CC-Auflagen ein ökologischer Mindeststandard etablieren, der dann im Rahmen der zweiten Säule nicht mehr ausgeglichen werden muss. Je höher das Niveau der CC-Auflagen also gewählt wird, umso mehr Mittel werden für die Erzielung weitergehender Umwelteffekte frei.¹⁴⁹

Die theoretische Analyse zeigt, dass die Inanspruchnahme mehrerer Politikelemente die umweltrelevanten Wirkungen der Einzelemente teilweise verstärken bzw. mindern kann. Wie mehrere Politikelemente kombiniert werden können um ein konkretes Umweltziel zu erreichen, soll hier am Beispiel der Erhaltung der Grünlandnutzung auf ertragsschwachen Standorten dargestellt werden:

Die ökonomische Attraktivität extensiv genutzter Grünlandstandorte lässt sich direkt mit der Beibehaltung der Mutterkuhprämie bzw. der Neueinführung einer Grünlandprämie (aus der Entkopplung der Ackerprämien) sichern. Zusätzlich kann die Bewirtschaftung ertragsschwacher Grünlandstandorte im Rahmen der zweiten Säule (Ländlicher Raum) mit der Einführung einer Beweidungsprämie sowie durch die Förderung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur (z. B. Förderung eines regionalen Schlachthofs) unterstützt werden. Auch die Reduzierung der ökonomischen Attraktivität intensiv bewirtschafteter Ackerstandorte verbessert die relative Vorzüglichkeit von Grünlandstandorten. Hierzu tragen beispielsweise der Abbau der Bullenprämie sowie der Maisprämie (Degression) bei.

Wie eine Kombination verschiedener Politikelemente Umweltziele gefährden kann, soll am Beispiel der gleichzeitigen Entkopplung von Tier- und Flächenprämien dargestellt werden:

Der Silomaisanbau wird derzeit wegen seiner Flächenprämie gegenüber anderen Ackerfutterpflanzen (wie z. B. Klee gras) bevorzugt angebaut, um damit Bullen zu mästen oder auch Kühe zu füttern. Durch die Abschaffung der Prämien oder auch durch eine Entkopplung verändert sich die spezifische Vorzüglichkeit zuungunsten des Silomaisanbaus und zugunsten des Klee grasses. Wenn nun aber gleichzeitig die Rindviehhaltung in Form der Bullenmast durch sinkende oder entkoppelte Prämien zurückgeht, verringert sich auch der Anbau von Futterpflanzen insgesamt. Der Maisanbau geht also noch stärker zurück, aber auch der (aus umweltpolitischer Sicht erwünschte) Klee grasanbau wird zurückgefahren. Gleichzeitig verlagern die Landwirte unter Umständen einen Teil der Produktionskapazitäten weg von der Bullenmast hin zur Veredelung (Schweine, Geflügel). Statt der erhofften Umweltentlastung durch den Rückgang der intensiven Bullenmast und des vermehrten Anbaus von Klee gras kommt es unter Umständen regional sogar zu einer weiteren Verengung der

¹⁴⁹ Hierbei ist jedoch zu beachten, dass das Niveau der CC-Auflagen ein bestimmtes Maß nicht überschreiten darf. Landwirte würden ansonsten auf die Inanspruchnahme der Prämie verzichten und müssten dann auch die gesetzlich nicht fixierten Umweltauflagen nicht mehr einhalten bzw. würden die Flächennutzung aufgeben. Auch dies kann negative Umweltwirkungen nach sich ziehen.

Fruchtfolge hin zu Getreide sowie zu Nährstoffspitzen aus der intensiven Tierhaltung von Schweinen und Geflügel.

Ein weiteres Beispiel hierzu ist der Schutz von Landschaftsstrukturelementen:

Aus Umweltsicht kommt Landschaftsstrukturelementen eine große ökologische Bedeutung zu (Erosionsschutz, Kleinstlebewesen, Avifauna etc.). Angenommen, um Strukturelemente zu fördern, würden verschiedene Maßnahmen unternommen: Förderung der Neuanpflanzung über Mittel aus der zweiten Säule, Auflagen (CC) für die Flächennutzer, einen Mindestanteil an Strukturelementen an der LF vorzuweisen, Einbeziehung der Strukturelemente in eine entkoppelte Flächenförderung. Nach einigen Jahren werden diese Maßnahmen aber überlagert von einem raschen Strukturwandel, der sich aus einem massiven Abbau der Transferzahlungen der ersten Säule herleitet. Folge dieses Abbaus ist: sowohl die CC-Auflage, einen Mindestanteil an Strukturelementen nachzuweisen, als auch die Einbeziehung der Strukturelemente in die Flächenförderung werden nahezu wirkungslos. Unter dem ökonomischen Zwang, freiwerdende Flächen von aufgebenden Betrieben unter rationalsten Gesichtspunkten (d.h. mit großen schlagkräftigen Maschinen) mitzubewirtschaften, werden auch die letzten Strukturelemente in ertragsstarken Regionen verschwinden. Die Förderung von Neuanpflanzungen wird ausschließlich in Regionen genutzt, die aus der Nutzung fallen und bereits umfangreich Strukturelemente aufweisen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Abschätzung von Umweltwirkungen bei der Kombination verschiedenerer Politikelementen nur sehr eingeschränkt möglich ist. Die Abschätzung wird hierbei umso schwieriger, je umfangreicher und komplexer der Politikvorschlag gestaltet ist. Wie bereits in Kap. 3.4.2 ausgeführt wurde, sind Fortschritte in der Wirkungsabschätzung vor allem dann zu erwarten, wenn die Wechselbeziehungen zwischen den komplexen agrarpolitischen Rahmenbedingungen und dem Entscheidungsverhalten der einzelnen Landbewirtschaftler anhand von konkreten Fallbeispielen analysiert und ein Monitoringsystem für die Landbewirtschaftung aufgebaut wird, das frühzeitig die Wirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf Landbewirtschaftung und Umwelt erfasst. Ein derartiges System würde den experimentellen Charakter von Politik in den Vordergrund rücken und die Gestaltung der Rahmenbedingungen möglichst frühzeitig an das Entscheidungsverhalten der Landwirte anpassen, um letztlich unerwünschte Folgewirkungen zu vermeiden.

5.2 Beschreibung von Szenarien

Im folgenden Abschnitt werden die Wirkungen von Gesamtpaketen an Politikelementen auf Landbewirtschaftung und Umwelt untersucht. Dabei wurden drei Szenarien ausgesucht, welche die Eckpunkte des Vorschlagspektrums darstellen, und dem Status quo als Referenzsystem (wie unter Kap. 3.1 beschrieben) gegenübergestellt. Das Liberalisierungsszenario steht stellvertretend für eine rein marktwirtschaftliche Ausrichtung der Agrarpolitik. Der Vorschlag der Umweltplattform hat eine stärker an Umweltmaßstäben ausgerichtete Agrarpolitik zum Ziel, während die Legislativvorschläge der EU-Kommission vom Januar 2003 von der Ausrichtung her zwischen Liberalisierung und Plattformvorschlag angesiedelt sind. Die Wirkungsanalyse erfolgte am Beispiel von vier konkreten Regionentypen, die das Spektrum der verschiedenen Regionen in Deutschland repräsentieren. (vgl. Tab. 14)

5.2.1 Szenario 1: Liberalisierung

In diesem Szenario ist vorgesehen, die Direktzahlungen vollständig von der Produktion zu entkoppeln und in Form von Betriebsprämien zu gewähren. Die Zahlungen sind an den Betriebsleiter gebunden und es existiert kein Flächenbezug. Innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren werden diese Betriebsprämien vollständig abgebaut. Die produktionsbedingten Stützungen (Intervention) sowie das Milchquotensystem werden ebenso wie die Zuckerkontingentierung abgeschafft. Es gibt weder Regelungen zur Cross Compliance noch spezielle Prämien für bestimmte Kulturen. Der ländliche Raum wird in dem

bisherigen Umfang gefördert, es werden aber keine zusätzlichen Mittel von der ersten in die zweite Säule mithilfe der Modulation umgeschichtet.

5.2.2 Szenario 2: Legislativvorschläge der EU-Kommission vom Januar 2003

Auch bei diesem Szenario werden die Prämien entkoppelt und in Form einer Betriebsprämie auf der Basis historischer Produktion ausgezahlt. Allerdings werden diese Zahlungen im Gegensatz zu Szenario 1 auf die Flächen umgelegt und es besteht die Möglichkeit, die Prämienansprüche mit und ohne Flächen zwischen den Betrieben zu transferieren. Die Direktzahlungen werden für alle Betriebe oberhalb eines Freibetrages von 5.000 € gekürzt; wobei der Kürzungssatz für Betriebe mit mehr als 50.000 € Direktzahlungen höher ist (progressive Degression). Ein Teil des Kürzungsvolumens ist für die Stärkung der Ländlichen Entwicklung vorgesehen (6 % der Direktzahlungen in der Endstufe), die restlichen eingesparten Mittel werden für weitere Reformmaßnahmen in der ersten Säule verwendet. Der Interventionspreis bei Getreide wird zurückgeführt und die Roggenintervention abgeschafft. Für bestimmte Kulturen werden spezielle Prämien gezahlt (Eiweißpflanzen, Energiepflanzen). Im Bereich des Milchmarktes wird die Milchquotenregelung verlängert, gleichzeitig die Stützpreise gesenkt und die Quoten um 2 % aufgestockt. Ein Teil der Einkommenseinbußen aufgrund der Stützpreissenkungen werden durch Ausgleichszahlungen kompensiert, die in das Entkopplungsmodell einbezogen werden. Die Direktzahlungen werden mit Auflagen in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tierschutz und Betriebssicherheit verknüpft (Cross Compliance). Die Mittel für den ländlichen Raum werden entsprechend der Modulationssätze aufgestockt (s.o.), gleichzeitig wird das Maßnahmenpektrum um die Förderung des Tierschutzes, der Betriebsberatung, der Verbesserung der Lebensmittelqualität und des Regionalmanagements ausgedehnt.

5.2.3 Szenario 3: Vorschläge der Umweltverbände

Bei diesem Szenario werden die bisherigen EU-Direktzahlungen zu einer einheitlichen Flächenprämie für alle Nutzungen zusammengefasst; dabei werden auch unproduktive Flächen wie z. B. Hecken einbezogen. Die Kürzung der Direktzahlungen erfolgt in Abhängigkeit von der Gesamtprämienhöhe, wobei es einen generellen Freibetrag gibt, der durch den Nachweis sozialversicherungspflichtiger Lohnkosten erhöht werden kann. Das Kürzungsvolumen wird für die Aufstockung der Maßnahmen in der zweiten Säule verwendet. Die Intervention bei Getreide bleibt unverändert. Im Milchmarkt wird der Status quo fortgesetzt, d. h. die Beschlüsse der Agenda 2000 werden verlängert (Variante 1 des „Berichts über die Milchquoten“ der EU-Kommission). Über Cross Compliance-Bestimmungen werden die Direktzahlungen an eine Reihe von Umweltkriterien geknüpft (2 GV/ha; „gesunde“ Fruchtfolge; 5 % Landschaftselemente; Grünland in sensiblen Gebieten; keine gentechnisch veränderten Pflanzen; gute fachliche Praxis).

5.3 Wirkungsabschätzung

Die Wirkungsabschätzung der Szenarien erfolgt getrennt nach Standorten für jeweils intensiv und extensiv bewirtschaftetes Grün- und Ackerland. (Tab. 14) Stellvertretend für „Grünland intensiv“ stehen die Regionen Allgäu, Wesermarsch und Voralpenland mit einer starken Bedeutung der Milchviehhaltung als Produktionsschwerpunkt. Dem Standort „Grünland extensiv“ liegen vorwiegend die Mittelgebirgslagen wie Bayerischer Wald, Schwarzwald, die Hocheifel und auch Moore gedanklich zugrunde. Produktionsschwerpunkt ist neben Milchviehhaltung auch Mutterkuhhaltung und regional begrenzt Schafhaltung. Zum Standort „Ackerland intensiv“ zählen die Börden und Gäugebiete sowie Talauen mit einer starken Bedeutung des Marktfruchtbaus (Weizen, Zuckerrüben, Mais) sowie regional Gemüseanbau und intensive Bullenmast auf Silomaisbasis. Das „Ackerland extensiv“ mit Brandenburg, Wendland, Schwäbischer Alb und Lüneburg als typischen Regionen ist vergleichsweise wenig spezialisiert, wobei dennoch

Schwerpunkte bei extensiv bewirtschaftete Getreidearten (v. a. Roggen) und der Milchviehhaltung liegen.

5.3.1 Status quo-Entwicklung

Bei Beibehaltung der derzeitigen politischen Rahmenbedingung wird sich der Strukturwandel fortsetzen (vgl. Kap. 4.1: Referenzsystem). Allgemein ist auf den Standorten mit Milchviehhaltung mit einer Steigerung der Milchleistung, einem Rückgang sowohl der Milchkühe als auch der Milchviehbetriebe zu rechnen. Die verbleibenden Betriebe reagieren größtenteils mit innerbetrieblicher Aufstockung. Der Trend zur ganzjährigen Stallhaltung mit Ganzjahressilagefütterung setzt sich fort. In den ertragsschwachen Grünlandgebieten findet darüber hinaus eine innere Segregation statt, d. h. die besseren Standorte werden intensiver genutzt, während die schlechteren Standorte aus der Nutzung fallen. In Einzelfällen wird das für Milchvieh nicht mehr benötigte Grünland auch durch Mutterkuhhaltung genutzt. Gleichzeitig wächst bei tendenziell rückläufigem Einkommen bzw. steigenden Lebenshaltungskosten die Suche nach einem weiteren betrieblichen Standbein. Auf Ackerstandorten nehmen tendenziell die Schlaggrößen zu, die Bullenmast auf Silomaisbasis bleibt relativ stabil und in den ertragsreichen Lagen setzt sich die Entwicklung zur Verengung der Fruchtfolgen mit starker Konzentration auf Weizenanbau fort.

Tab. 14: Übersicht über Auswirkungen ausgewählter Szenarien auf Landbewirtschaftung und Umwelt auf verschiedenen Standorten

	Grünland intensiv	Grünland extensiv	Ackerland intensiv	Ackerland extensiv
Typischer Standort	z. B. Allgäu, Wesermarsch, Voralpenland;	z. B. Bayer. Wald, Schwarzwald, Hocheifel, Moore	z. B. Kraichgau, Börden, Gäugebiete, Talauen;	- z. B. Brandenburg, Wendland, Schwäb. Alb, Lüneburger Heide
Produktions-schwerpunkt Szenarien	starke Bedeutung der Milchviehhaltung	neben Milchvieh auch Mutterkuhhaltung und regional Schafhaltung	Marktfruchtbau, Zuckerrüben, Mais, Gemüse, regional begrenzt auch intensive Bullenmast	- wenig spezialisiert, extensiv bewirtschaftete Getreidearten, v. a. Roggen, z. T. auch Milchvieh
Status-Quo-Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> - Milchleistungssteigerung - Rückgang Milchkühe und Milchviehbetriebe - Zunahme Herdengröße/ Betrieb - Zunahme Ganzjahressilage und Rückgang Weiden/ Grünfütterung 	<ul style="list-style-type: none"> - ähnlich wie bei „Grünland intensiv“, hierbei allerdings Intensivierung gut nutzbarer Standorte und Nutzungsaufgabe benachteiligter Standorte („innere Segregation“) - Zunahme Mutterkuhhaltung - betriebliche Suche nach 2. Standbein 	<ul style="list-style-type: none"> - Verengung der Fruchtfolgen mit Konzentration auf Weizen - Schlaggrößen nehmen tendenziell zu - Bullenmast relativ stabil 	- kaum Veränderungen
Liberalisierung	<ul style="list-style-type: none"> - insgesamt deutliche Verstärkung der Status quo-Entwicklung - starke Ausdehnung der Milcherzeugung - zusätzlich Intensivierung von Grünland sowie lokal steigende Besatzdichten - noch bestehende extensiv genutzte Flächen und Randstreifen gehen schnell verloren 	<ul style="list-style-type: none"> - Verstärkung der inneren Segregation - starker Strukturwandel - Einschränkung/Aufgabe der Mutterkuhhaltung und Milcherzeugung - starke Zunahme von Grünlandbrache/ Aufforstung 	<ul style="list-style-type: none"> - weitere Verengung der Fruchtfolge - Ausdehnung Getreide und NR - Einschränkung von Körnerleguminosen und Zuckerrüben - soweit im Status quo Bullenhaltung - Einschränkung der Bullenmast und des Silomaisanbaus - z. T. Zunahme von Schweine/Geflügelhaltung als Ersatz für Bullenhaltung - AUP werden wettbewerbsfähiger 	<ul style="list-style-type: none"> - soweit im Status quo Milchviehhaltung vorhanden, Einschränkung der Milchviehhaltung - starker Rückgang Roggen - Einschränkung von Marktfruchtbau und starke Zunahme von Ackerbrache - AUP werden wettbewerbsfähiger

Tab. 14: Übersicht über Auswirkungen ausgewählter Szenarien auf Landwirtschaft und Umwelt auf verschiedenen Standorten (Fts.)

	Grünland intensiv	Grünland extensiv	Ackerland intensiv	Ackerland extensiv
Legislativvorschläge der KOM (Januar 2003)	- ähnliche Entwicklung wie bei Liberalisierung aber in abgeschwächter Form	- ähnliche Entwicklung wie bei Liberalisierung aber in abgeschwächter Form - statt Brache, Mindestpflege des Grünlandes ¹⁵⁰	- ähnliche Entwicklung wie bei Liberalisierung aber in abgeschwächter Form und kaum Änderungen bei Zuckerrüben und Körnerleguminosen gegenüber status quo - AUP werden wettbewerbsfähiger	- ähnliche Entwicklung wie bei Liberalisierung aber in abgeschwächter Form - statt Brache, Mindestpflege des Ackerlandes - AUP werden wettbewerbsfähiger
Umweltverbände	- ähnlich Status quo-Entwicklung - gegenüber Liberalisierung deutlich verlangsamte Konzentrationsprozesse - durch Viehbesatzgrenze nur geringe weitere regionale Konzentration, aber innerbetriebliche Spezialisierung auf reine Kuhhaltung - Ausweitung der Strukturelemente durch CC	- bei Mutterkuhhaltung ähnliche Entwicklung wie bei Legislativvorschlägen und Liberalisierung (weitgehende Aufgabe der Mutterkuhhaltung) - bei Milch ähnliche Entwicklung wie Status quo aber verstärkt - Nutzungs- und Bewirtschaftungsaufgabe des Grünlandes nicht so stark wie bei Legislativvorschlägen und Liberalisierung, da Milcherzeugung nicht so stark zurückgeht - Multifunktionalität wird gestärkt durch Aufstockung 2. Säule	- ähnliche Entwicklung wie bei Legislativvorschlägen - allerdings durch CC keine Verengung sondern Erweiterung der Fruchtfolge - Ausweitung der Strukturelemente durch CC - AUP werden wettbewerbsfähiger	- ähnliche Entwicklung wie bei Legislativvorschlägen aber in abgeschwächter Form - statt Brache, Mindestpflege des Ackerlandes - Stabilisierung der Milchviehhaltung im Vergleich zu Liberalisierung und Legislativvorschlägen - Multifunktionalität wird gestärkt durch Aufstockung 2. Säule - AUP werden wettbewerbsfähiger

¹⁵⁰ Das trifft nicht zu, wenn Zahlungsansprüche komplett verkauft werden.

5.3.2 Szenario 1: Liberalisierung

Wirkungen auf die Landbewirtschaftung

Eine Liberalisierung führt zu einer deutlichen Verstärkung der Status quo-Entwicklung auf intensiv bewirtschaftetem Grünland. Neben einer Verstärkung des Strukturwandels kommt es zu einer starken Ausdehnung der Milchproduktion durch die Abschaffung der Milchquotenregelung. Damit verbunden ist eine Intensivierung des Grünlands sowie lokal steigende Besatzdichten. Die noch bestehenden extensiv genutzte Flächen und Randstrukturen gehen schnell verloren, da sie einer rationellen, Kosten sparenden Bewirtschaftung im Wege stehen. Gerade diese Elemente sind aber auf ertragreichen Standorten von besonderer Bedeutung – sowohl für den biotischen als auch für den landeskulturellen Bereich.

Auf ertragsarmen Grünlandstandorten wird sich der Strukturwandel noch schneller vollziehen, da viele Betriebe auch mittelfristig nicht mehr wettbewerbsfähig sind (Marginalisierung). Die innere Segregation wird verstärkt. Die Entkopplung der Direktzahlungen und abschließende Abschaffung führt zu einer Einschränkung oder Aufgabe der Mutterkuhhaltung (und Schaffhaltung) auf einem Großteil dieser Standorte. Damit verbunden sind eine starke Zunahme der Grünlandbrache und/oder Aufforstung und damit der Verlust extensiv genutzter, für die Artenvielfalt wertvoller Flächen. Gleichzeitig geht mit einer teilweisen Nutzungsaufgabe auch Wertschöpfung im ländlichen Raum verloren.

In ertragreichen Ackerbaugebieten ist bei einer Liberalisierung mit einer weiteren Verengung der Fruchtfolge zu rechnen, der Getreide- und insbesondere der Weizenanbau werden ausgedehnt, z. T. auch die nachwachsenden Rohstoffe, während der Anbau von Körnerleguminosen an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Gleiches gilt auch für Zuckerrüben, wenn die Kontingentierung – wie in diesem Szenario unterstellt – aufgehoben wird. Durch die Entkopplung der Bullenprämie und die Abschaffung der Direktzahlungen wird auch die Bullenmast deutlich eingeschränkt, ebenso wie der Silomaisanbau. Um die Einkommenseinbußen aus der Bullenmast auszugleichen, wird ein Teil der Betriebe in die Schweine- oder Geflügelproduktion einsteigen. Bei einer Liberalisierung werden Teile der Agrarumweltmaßnahmen attraktiver, weil die Flächen- oder z. T. auch Bullenprämie gewissen Maßnahmen nicht mehr direkt entgegenstehen, wie z. B. die Umwandlung von Acker- in Grünland.

Letzteres gilt auch für die ertragsarmen Ackerstandorte. Darüber hinaus wird dort – soweit im Status quo vorhanden – die Milchviehhaltung eingeschränkt, da diese durch den drastischen Preisrückgang in vielen Betrieben nicht mehr wettbewerbsfähig ist. Ferner wird auf ertragsschwachen Ackerstandorten durch die Aufhebung der Getreideintervention der Marktfruchtanbau und insbesondere der Roggenanbau eingeschränkt, mit der Konsequenz, dass eine größerflächige Aufgabe der Landnutzung erfolgt und Ackerbrachen stark zunehmen.

Wirkungen auf die Umwelt

Die Konzentration der Milchviehhaltung auf kostengünstige Standorte mit einer Intensivierung der Grünlandbewirtschaftung und regional wie auch lokal steigenden Besatzdichten kann zu einer Zunahme lokaler Nährstoffbelastungen und einer erhöhten Erosionsgefahr führen. Mit der Intensivierung und dem Verlust der noch bestehenden extensiv genutzten Flächen und Randstrukturen kann ein weiterer Verlust der ohnehin vergleichsweise geringen Grünlanddiversität und weitere Vereinheitlichung der Nutzungs- und Landschaftsstrukturen verbunden sein.

Auch auf ertragsschwachen Grünlandstandorten ist bei einer Aufgabe der Grünlandnutzung und einer Zunahme von Grünlandbrache oder Aufforstung in bereits jetzt walddreichen Gebieten mit einem Verlust von offenem Grünland und einer Vereinheitlichung der Nutzungs- und Landschaftsstrukturen zu rechnen. Der Verlust von extensiv genutzten Flächen ist besonders gravierend für die noch vergleichsweise

hohe Artenvielfalt auf diesen Standorten. Aus abiotischer Sicht kann allerdings die Nutzungsaufgabe durch den Rückgang von Nährstoffemissionen und der Erosionsgefahr einen positiven Effekt haben.

Letzteres gilt durch den Rückgang der Bullenmast und des Silomaisanbaus auch für intensiv bewirtschaftete Ackerstandorte. Dies gilt allerdings nur, sofern die Betriebe nicht in die Schweine- oder Geflügelhaltung als Ersatz für die Bullenmast einsteigen. Dann wäre nur ein positiver Effekt hinsichtlich des Methanausstoßes zu verzeichnen. Die Wirkungen auf die Fruchtfolge sind differenziert zu beachten. Grundsätzlich ist die Verengung der Fruchtfolge mit einem Verlust von Nutzungs- und Landschaftsstrukturen verbunden. Eine weitgehende Aufgabe des Zuckerrübenanbaus wäre hinsichtlich Bodenstruktur und Erosionsgefahr positiv für die Umwelt, der Rückgang des Körnerleguminosenanbaus wegen seiner positiven Eigenschaften für die Bodenfruchtbarkeit hingegen nicht.

Auf ertragsarmen Ackerstandorten führt die Einschränkung der Milchviehhaltung zu einer Reduzierung der Emissionen. Durch die zu erwartende Zunahme der Ackerbrache oder Aufforstung ist mit einem Verlust offener Ackerränder und auch hier mit einer Vereinheitlichung der Nutzungs- und Landschaftsstrukturen zu rechnen.

5.3.3 Szenario 2: Legislativvorschläge der EU-Kommission

Bei diesem Szenario sind die Wirkungen von der Grundtendenz ähnlich wie bei einer Liberalisierung, da auch hier eine weitgehend totale Entkopplung der Direktzahlungen und die Gewährung einer Betriebsprämie vorgesehen sind. Darüber hinaus wird der Milchpreis stark gesenkt sowie die Roggenintervention aufgehoben und der Interventionspreis für Getreide gesenkt. Allerdings sind die Wirkungen im Vergleich zu einer Liberalisierung abgeschwächt und die Geschwindigkeit beim Strukturwandel geringer. Dies liegt zum einen daran, dass die Prämien weniger schnell abgebaut werden, zum anderen sind die zu erwartenden Preissenkungen bei Milch nicht so stark wie bei einer Liberalisierung. Darüber hinaus wird durch die Einführung von Cross Compliance-Bestimmungen die Einhaltung bestehender Verordnungen u.a. im Bereich Umwelt gefördert. So ist ein Grünlandumbruchverbot vorgesehen. Über diese Anforderungen wird im Gegensatz zur Liberalisierung in den meisten Fällen zumindest eine Mindestnutzung bzw. -pflege von Flächen, die mangels Rentabilität aus der Nutzung genommen werden, gewährleistet. Diese Bestimmung kann allerdings durch den Verkauf der Prämienrechte unterlaufen werden, was aus umweltpolitischer Sicht vor allem in ertragschwachen Gebieten bei Nutzungsaufgabe ein Problem darstellen könnte.

Auf den Ackerstandorten kommt es durch die Beibehaltung der Zuckermarktordnung und des spezifischen Zuschlags für Körnerleguminosen zu keinen Änderungen beim Anbau von Körnerleguminosen und Zuckerrüben gegenüber dem Status quo. Positiv ist ferner die Modulation zu sehen, wodurch die Multifunktionalität des ländlichen Raums gefördert wird und zumindest eine gewisse Anpassungsfähigkeit erhalten bleibt, unerwünschten Nebeneffekte der Reformmaßnahmen mit Förderprogrammen und Agrarumweltmaßnahmen gegen zu steuern.

5.3.4 Szenario 3: Die Vorschläge der Umweltverbände

Auf den intensiv bewirtschafteten Grünlandstandorten erfolgt hier eine ähnliche Entwicklung wie unter den Bedingungen des Status quo. Gegenüber dem Liberalisierungsszenario wie auch den Legislativvorschlägen der EU verlaufen die Konzentrationsprozesse und der Strukturwandel deutlich langsamer. Eine weitere regionale Konzentration in der Milchviehhaltung ist aufgrund der Viehbesatzobergrenze nur begrenzt möglich. Dadurch könnte allerdings eine innerbetriebliche Spezialisierung auf reine Kuhhaltung mit einer Auslagerung der Jungviehaufzucht erfolgen. Die Mutterkuhhaltung auf ertragschwachen Grünlandstandorten wird ähnlich wie bei einer Liberalisierung oder bei Umsetzung der Legislativvorschläge eingeschränkt. Allerdings fördert gleichzeitig die Flächenprämie die extensiveren Nutzungsweisen, sofern angenommen wird, dass die Prämien u. a. für eine Aufrechterhaltung der Bewirtschaf-

tung genutzt werden. Die Nutzungs- bzw. Bewirtschaftungsaufgabe von Grünland ist jedoch nicht so stark wie bei einer Liberalisierung und den Legislativvorschlägen, da die Milcherzeugung auf diesen Standorten nicht so stark zurückgeht.

Auf den Ackerstandorten vollzieht sich eine ähnliche Entwicklung wie bei den Legislativvorschlägen, aber in abgeschwächter Form. Durch die CC-Vorschrift „Fruchtfolge“ findet keine weitere Verengung, sondern eine Erweiterung der Fruchtfolge statt. Durch die Aufhebung der Produktionsbindung bei den Direktzahlungen werden Teile der Agrarumweltprogramme wettbewerbsfähiger. Auf den ertragsschwachen Standorten erfolgt eine Stabilisierung der Milchviehhaltung im Vergleich zum Liberalisierungsszenario und den EU-Legislativvorschlägen. Ferner werden unrentable Ackerflächen nicht brachfallen sondern stillgelegt, d. h. eine Mindestpflege wird gewährleistet.

Aufgrund der CC-Auflage „Strukturelemente“ werden insbesondere auf intensiv genutzten Standorten (sowohl auf Ackerflächen als auch auf Grünland) die Strukturelemente ausgedehnt. Allerdings muss dabei sichergestellt werden, dass es zu einem Mindestmaß an sinnvoller Vernetzung in diesen Gebieten kommt, und nicht nur Flächen mit Strukturelementen in ertragsschwachen Gebieten zugepachtet werden. Durch die Aufstockung der zweiten Säule wird darüber hinaus die Multifunktionalität der Landwirtschaft im ländlichen Raum, insbesondere in den ertragsschwachen Gebieten, gestärkt.

6 ANALYSE DER LUXEMBURGER BESCHLÜSSE UND EMPFEHLUNGEN ZUR UMSETZUNG AUS UMWELTPOLITISCHER SICHT

Die Beschlüsse des Agrarrates im Juni 2003 in Luxemburg¹⁵¹ bilden den Rahmen der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik für die nächsten Jahre. Sie erlauben eine Reihe von Gestaltungsmöglichkeiten auf der nationalen Ebene. (Kap. 6.2) Die in der vorliegenden Untersuchung gegebenen Empfehlungen beziehen sich auf die Ausgestaltung dieser nationalen Entscheidungsspielräume. (Kap. 6.3)

6.1 Die Luxemburger Beschlüsse vom Juni 2003

Zunächst werden die wesentlichen Elemente der Luxemburger Beschlüsse kurz beschrieben. Elemente, die in Deutschland keine bzw. nur eine vergleichsweise geringe Rolle spielen, werden nicht betrachtet (z. B. Hartweizen, Reis).

Entkopplung der Direktzahlungen

Ab 2005 ist anstelle der bisher flächen- und tierbezogenen Direktzahlungen eine einzelbetriebliche Zahlung auf der Basis eines Drei-Jahres-Durchschnitts der Direktzahlungen in der Referenzperiode 2000-2002 (Betriebsprämie) vorgesehen. Die Milchprämien werden ab 2007 (optional ab 2005) in die Betriebsprämie einbezogen. Der Zuschlag für Eiweißpflanzen wird beibehalten und in eine kulturspezifische Flächenzahlung umgewandelt, die nicht in die Betriebsprämie einbezogen wird. Die Gesamtbetriebsprämie wird auf eine beihilfeberechtigte Fläche aufgeteilt und somit Zahlungsansprüche je Hektar berechnet, die gehandelt werden können. Ein Verkauf von Zahlungsansprüchen ist mit und ohne Fläche möglich, eine Verpachtung nur bei gleichzeitiger Übertragung entsprechender beihilfefähiger Flächen. Eine Übertragung ist nur zwischen Landwirten innerhalb eines Mitgliedsstaates zulässig, bei einer Festlegung von Regionen innerhalb eines Mitgliedsstaates nur innerhalb der Regionen.

Flächenstilllegung

Zahlungen für in der Referenzperiode stillgelegte Flächen werden nur gewährt, wenn entsprechende Ackerflächen stillgelegt werden. Flächen die am 31. Dezember 2002 für Dauerkulturen, Wälder und nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten oder als Dauergrünland genutzt wurden, gelten nicht als Stilllegungsfläche. Stillgelegte Flächen sind in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu halten. Rotationsbrache ist weiterhin erlaubt. Ebenso bleiben Ökobetriebe von der Stilllegungsverpflichtung ausgenommen. Auch der Anbau nachwachsender Rohstoffe ist weiterhin möglich, allerdings ist die Gewährung der Energiepflanzenbeihilfe von 45 €/ha auf stillgelegten Flächen ausgeschlossen.

Cross Compliance

Die Gewährung der Betriebsprämie ist an die Einhaltung einer Reihe gesetzlicher Standards (18 bereits geltende EU-Verordnungen und Richtlinien in den Bereichen Umwelt, Nahrungsmittelsicherheit und Tierschutz) sowie weitere, von den Mitgliedsstaaten noch zu definierende, Anforderungen gebunden, welche zum Ziel haben, die landwirtschaftlichen Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhalten. Die Cross Compliance-Verpflichtungen gelten für den Gesamtbetrieb und nicht nur für die Flächen mit Zahlungsansprüchen.

¹⁵¹ EUROPÄISCHER RAT (2003): VO (EG)1782/2003

Betriebsberatungssystem

Ab 2007 sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, Beratungsdienste anzubieten. Die Teilnahme der Landwirte bleibt aber freiwillig.

Modulation

Ab 2005 werden jährlich 3 % der Direktzahlungen ansteigend bis 5 % im Jahr 2007 gekürzt und für die Förderung des ländlichen Raums verwendet. Es gilt allerdings ein Freibetrag von 5.000 € pro Betrieb. Die Modulationsmittel werden anhand der Kriterien bzgl. landwirtschaftlicher Nutzfläche, Beschäftigter in der Landwirtschaft und Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter den Mitgliedsstaaten aufgeteilt. Jeder Mitgliedsstaat erhält aber mindestens 80 % seiner Modulationsmittel zurück.¹⁵²

Haushaltsdisziplin

Um die Einhaltung der auf dem Brüsseler Gipfel 2002 festgelegten Obergrenzen zu gewährleisten, erfolgt ab 2006 eine Anpassung der Direktzahlungen, wenn Vorausschätzungen erkennen lassen, dass der Betrag der Teilrubrik 1a in einem Haushaltsjahr überschritten wird, d. h. es wird eine Kürzung der Direktzahlung der ersten Säule vorgenommen (Degression). Nach Anlage 4 des Kompromissvorschlags mit der Erklärung der Kommission zur Anwendung des Mechanismus für die Haushaltsdisziplin ist es möglich, im Falle der Anwendung des Mechanismus für die Haushaltsdisziplin zusätzliche, über 5.000 € hinausgehende Freibeträge mit einer teilweisen Befreiung vorzuschlagen.¹⁵³

Förderung des Ländlichen Raums

Die Fördermittel zur Entwicklung des Ländlichen Raums werden um die jeweiligen Modulationsmittel aufgestockt und der Anwendungsbereich der VO um neue Maßnahmen erweitert. Zu den neuen Maßnahmen zählen die Verbesserung der Nahrungsmittelsicherheit und -qualität, die Unterstützung von Landwirten bei der Anpassung an hohe Standards und der Teilnahme am Betriebsberatungssystem, Verbesserungen beim Tierschutz, die verbesserte Förderung von Junglandwirten, sowie die Erhöhung des maximal zulässigen Ausgleichsbetrags in Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen (FFH-Gebiete) in begründeten Fällen. Außerdem wird der maximal mögliche Anteil der Gemeinschaftsbeihilfe in der zweiten Säule für Agrarumweltmaßnahmen in Ziel 1-Gebieten auf 85 % und in den übrigen Gebieten auf 60 % erhöht.

Gemeinsame Marktorganisationen

Ackerkulturen (Getreide, Ölsaaten, Körnerleguminosen): Der Interventionspreis bleibt auf dem derzeitigen Niveau von 63 €/t. Die monatlichen Zuschläge werden um 50 % gekürzt. Die Roggenintervention wird abgeschafft. Der Zuschlag für Eiweißpflanzen bleibt erhalten und wird in eine kulturspezifische Flächenzahlung umgewandelt. Die garantierte Höchstfläche wird auf 1,4 Mio. ha festgelegt.

Anbau von CO₂-Pflanzen: Für den Anbau von Energiepflanzen wird eine Beihilfe von 45 €/ha gewährt. Die Garantiehochstfläche beträgt 1,5 Mio ha.

¹⁵² In Mitgliedsstaaten mit einer hohen Bedeutung der Roggenproduktion wie Deutschland werden mindestens 90 % der Modulationsgelder wieder zugewiesen; dabei müssen aber mindestens 10 % für Massnahmen in den Roggen erzeugenden Regionen zur Verfügung gestellt werden.

¹⁵³ RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2003)

Milch

Die Milchquotenregelung wird bis 2015 verlängert. Reformmaßnahmen bezüglich Preissenkungen werden um ein Jahr auf 2004 vorgezogen. Der Interventionspreis für Butter wird um 25 % reduziert, derjenige für Magermilchpulver um 15 %. Die Butterintervention wird ab 2004 von 70.000 t um jährlich 10.000 t reduziert und ab 2007 auf 30.000 t festgelegt. Der Richtpreis für Milch wird abgeschafft. Die Quoten werden nur im Rahmen der Agenda 2000-Beschlüsse um 1,5 % aufgestockt (allerdings ein Jahr später als ursprünglich geplant), die im Januar 2003 noch von der Kommission zusätzliche geforderte Erhöhung um 2 % wird ausgesetzt. Der Ausgleich für die Preissenkungen, die zunächst als Milchprämie auf Basis der einzelbetrieblichen Referenzmenge gezahlt wird, beträgt einschließlich der nationalen Zusatzzahlungen 11,81 €/t im Jahr 2004, 23,65 €/t im Jahr 2005 und 35,5 €/t ab 2006. Spätestens ab 2007 müssen die Milchprämien entkoppelt und in die Betriebsprämie einbezogen werden.

6.2 Nationale Gestaltungsspielräume

Trotz des von der EU vorgegebenen Rahmens mit den wesentlichen Reformelementen verfügen die Mitgliedsstaaten noch über eine Reihe nationaler Ausgestaltungsmöglichkeiten.

Entkopplung der Direktzahlungen

In begründeten Fällen kann die Einführung der entkoppelten Betriebsprämie auf 2007 verschoben werden. Mitgliedsstaaten können Regionen definieren, über deren Grenzen hinaus die Zahlungsansprüche nicht transferiert werden können.

Regionale Durchführung der einheitlichen Betriebsprämie („Regionale Einheitsprämie“)

In begründeten Fällen kann eine regionale Durchführung der Betriebsprämie erfolgen. Dabei sind folgende Möglichkeiten vorgesehen:

- Festlegung einheitlicher Zahlungsansprüche je ha innerhalb einer Region.
- Differenzierung der Zahlungsansprüche zwischen Acker- und Grünland.
- Auch eine Mischung zwischen „normaler“ Betriebsprämie und regionaler Einheitsprämie ist möglich.
- Es kann eine unterschiedliche Einbeziehung der Sektoren für die Umverteilung der Prämien erfolgen.
- Eine Umverteilung von Mitteln zwischen den Regionen (d. h. Bundesländern) ist zu Beginn der Entkopplung möglich.
- Im Falle einer Regionalisierung wie auch im Betriebsmodell können die Milchprämien bereits ab 2005 entkoppelt und in eine regionale Einheitsprämie einbezogen werden.

Partielle Anwendung der einheitlichen Betriebsprämie

Grundsätzliches Prinzip der Luxemburger Beschlüsse ist die volle Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion. Trotzdem haben die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit einen Teil der Direktzahlungen auf nationaler oder regionaler Ebene gekoppelt zu lassen. Es sind folgende Varianten national oder regional umsetzbar:

- Beibehaltung der Kopplung bis zu 25 % bei den Prämien für Ackerkulturen.
- Beibehaltung der Kopplung bis zu 50 % bei den Schaf- und Ziegenprämien.

Für den Bereich der Rinderhaltung stehen drei verschiedene Varianten zur Auswahl:

- Beibehaltung der Kopplung bis zu 100 % bei der Mutterkuhprämie und bis zu 40 % bei der Schlachtprämie.

oder

- Beibehaltung der Kopplung bis zu 100 % bei der Schlachtprämie.

oder

- Beibehaltung der Kopplung bis zu 75 % bei der Sonderprämie für männliche Rinder.

In allen drei Varianten können zusätzlich bis zu 100 % der Kälberschlachtprämie gekoppelt bleiben.

Umweltoption

Ferner können die Mitgliedsstaaten bis zu zehn Prozent der Direktzahlungen einbehalten, um auf nationaler oder regionaler Ebene zusätzliche Zahlungen zu leisten, die landwirtschaftliche Tätigkeiten fördern, die für den Schutz der Umwelt oder Verbesserung der Qualität oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse wichtig sind. Allerdings soll kein Sektor (Ackerkulturen, Rindfleisch,...) zu mehr als 10 % belastet werden. Außerdem bedingt eine Kürzung in einem Sektor auch eine Verwendung der Mittel in diesem Sektor. Betreffen Kürzungen mehrere Sektoren, kann auch die Wiederverwendung sektorenübergreifend erfolgen.

Cross Compliance

Die Mitgliedsstaaten legen auf Grundlage des Anhangs IV Mindestanforderungen für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand fest, in dem alle Flächen eines Betriebes einschließlich stillgelegter Flächen zu halten sind.

Im Rahmen von CC zurückbehaltene Mittel können die Mitgliedsstaaten zu 25 % im eigenen Land einbehalten.

Ländlicher Raum

Die Mitgliedsstaaten können entscheiden, ob sie die neuen Maßnahmen (s.o.) in ihre Programme zur Förderung des Ländlichen Raums aufnehmen wollen.

6.3 Empfehlungen zur Ausgestaltung der nationalen Spielräume

Bei den folgenden Empfehlungen stehen umweltpolitische Gesichtspunkte im Vordergrund. Aber auch administrativ-technische Umsetzungsaspekte sowie politisch-strategische Gesichtspunkte (z. B. Verbündete) werden berücksichtigt. Unberücksichtigt bleiben soziale Fragen sowie verteilungspolitische Gesichtspunkte.

6.3.1 Entkopplung

Die bisherigen Prämien sollten grundsätzlich entkoppelt und zu einer bundesweit einheitlichen Flächenprämie zusammengefaßt werden. Ausnahmen sind lediglich bei solchen Produktionsverfahren sinnvoll, die eine hohe ökologische Bedeutung haben (z. B. Mutterkuhhaltung).

Begründung:

1. Vollständige Entkopplung aller Prämiensysteme oder Ausnahmen für bestimmte Produktionsverfahren?

Aus Umweltsicht sollte nach Entkopplungsmodellen gesucht werden, mit denen extensive Grünlandnutzungssysteme gestärkt werden, weil diese vielfältige Umweltleistungen erbringen. Umweltbelastende Nutzungssysteme sollen geschwächt werden. Ein wichtiger Aspekt der Entkopplung betrifft die Frage, ob alle Prämien in die Entkopplung einbezogen werden sollen, oder ob, wie durch den Luxemburger Beschluß möglich, einige Prämien gekoppelt bleiben sollen.

Bei dieser Frage sind die Stärken und die Schwächen der Entkopplung aus umweltpolitischer Sicht gegeneinander abzuwägen. Die Entkopplung birgt die Möglichkeit, Produktionsverfahren, die Umweltbelastungen mit sich bringen und Prämien erhalten (z. B. Rindermast auf Silomaisbasis), nicht weiter staatlich zu fördern und auf diese Weise zurückzudrängen. Ihre Schwächen liegen darin, dass in Abhängigkeit von dem Entkopplungsmodell die Prämien entweder an die historischen Zahlungen oder an die Flächenausstattung gebunden werden – unabhängig von dem ökologischen Wert der jeweiligen Flächen. So können auch landwirtschaftliche Systeme, die hohe Umweltleistungen erbringen und derzeit gefördert werden (z. B. Mutterkuhhaltung), durch die Entkopplung geschwächt werden.¹⁵⁴

Um dieses Risiko zu vermeiden, wird empfohlen, Prämien für betriebliche Systeme, die „von sich aus“ hohe Umweltleistungen erbringen (z. B. die „Low-Input-Systeme“ Mutterkuh- und Schafhaltung), entweder gekoppelt zu lassen oder diese Systeme indirekt über die „Umweltoption“ zusätzlich zu unterstützen.¹⁵⁵ Prämien für landwirtschaftliche Nutzungssysteme, die keine enge Beziehungen zu Umweltleistungen aufweisen, (z. B. Sonderprämien für männliche Rinder, Ackerprämie), sollten dagegen vollständig entkoppelt werden.

¹⁵⁴ Aus Sicht einer nachhaltigen Entwicklung wären die Prämien am optimalsten an spezifische landwirtschaftliche Systeme zu binden, die hohe Umweltleistungen, gleichzeitig aber auch über den Markt finanzierte Produktionsleistungen erbringen (z. B. Low-Input-Systeme). Zum einen erfordern sie eine geringere Honorierung als wenn Umweltleistungen alleine erbracht werden, da sie zusätzlich noch marktgängige Produkte erzeugen. Zum anderen besteht bei solchen Systemen ein hohes direktes Eigeninteresse an der Nutzung (z. B. Biomasseverwertung von Grünland). Die Risiken von offenen Nährstoffkreisläufen oder einem Rückzug der Nutzung werden dadurch vermieden.

¹⁵⁵ Ob eine Unterstützung der Mutterkuhhaltung über die „Umweltoption“ erfolgen kann, ist zunächst von den Ausführungsbestimmungen der EU-Kommission abhängig, die derzeit noch nicht vorliegen. Eine derartige Unterstützung wird nur dann möglich sein, wenn die gekürzten Prämien auch sektorenübergreifend eingesetzt werden können.

2. Flächenprämie oder Betriebsprämie?

Wie in Kap. 4.2. dargestellt wurde, entspricht eine Umlegung der derzeitigen Prämien auf die Fläche (Flächenprämie) stärker den Umweltleistungen der Landwirtschaft als ein betrieblicher Bezug des derzeitigen Prämiensystems (Betriebsprämie). Die ökologischen Vorteile einer Flächenprämie liegen vor allem darin, dass Betriebe, die naturnahe und umweltfreundliche Nutzungsverfahren durchführen (z. B. Grünlandnutzung, extensiv bewirtschafteter Feldfutterbau, Ackerrandstreifen) und derzeit keine Prämien bekommen, sowohl finanziell als auch psychologisch unterstützt werden. Sie würden nun ebenfalls in den Genuss von Prämien kommen. Auch die Milchproduktion auf ertragsschwachen Standorten wird gestärkt. Eine Flächenprämie hätte demnach eine Umverteilung von Prämien zugunsten von eher ertragsschwachen Grünlandregionen zur Folge. Die intensiv auf Silomaisbasis wirtschaftenden Rinderhalter aber auch intensiv wirtschaftende Milchproduzenten auf Acker und Grünlandstandorten würden hingegen zu den Verlierern gehören. Besonders in Regionen mit flächenarmen Milchviehbetrieben wird sich der Strukturwandel beschleunigen. Die dabei resultierenden ökologischen Folgen sind regionsspezifisch sehr unterschiedlich.

Im Vergleich zur Flächenprämie hat die Betriebsprämie den Nachteil, dass Prämienrechte auch weiterhin in Betriebe und Regionen fließen würden, die intensiv bewirtschaftet werden. Sie ist für eine Erhaltung der Landbewirtschaftung in benachteiligten Gebieten kontraproduktiv. Ein weiterer Vorteil der Flächenprämie liegt darin, dass zukünftig nahezu die gesamte LF (Ausnahme Dauerkultur) prämierechtigt würde und somit CC-Maßnahmen in weit stärkerem Maße als bisher auf der Fläche wirksam werden könnten. Derzeit sind nur etwa die Hälfte der landwirtschaftlich genutzten Fläche prämierechtigt.

3. Einheitliche Flächenprämie oder eine Trennung in Acker- und Grünlandprämie?

Die Entkopplung sollte zunächst als einheitliche Flächenprämie gestaltet werden, damit die Acker- im Vergleich zur Grünlandnutzung nicht höher prämiert wird, obwohl sie geringere ökologische Leistungen erbringt. Außerdem sollte bei der Rinderhaltung die Grünfütterung gegenüber dem Ackerfutter nicht benachteiligt werden. Eine einheitliche Flächenprämie wäre auch verwaltungstechnisch einfacher umzusetzen.

4. Bundesweite oder regionale Regelung?

Die Flächenprämie sollte als Entkopplungsmodell bundesweit einheitlich umgesetzt werden. Bundeslandspezifische Regelungen würden den Wettbewerb zwischen den Bundesländern verzerren. Außerdem würde eine bundesweit einheitliche Regelung die Umsetzung verwaltungstechnisch erleichtern.

Eine regionale Festlegung der Prämienhöhe (d. h., alle Prämien einer Region werden zu einer Flächenprämie umgewidmet) würde die Umverteilung von intensiv genutzten Ackerbau- und Rinderhaltungsregionen in extensiv genutzte Grünlandregionen begrenzen. Die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft würden in geringerem Ausmaß ausgeglichen, als bei einer bundesweiten Festlegung der Prämienhöhe. Daher sollte mittelfristig¹⁵⁶ ein einheitliches Prämienniveau angestrebt werden. Dies würde auch eine verwaltungstechnische Vereinfachung bedeuten. Mittel- bis langfristig führt aber ein einheitliches Prämienniveau zu einem gesellschaftlichen Begründungsproblem, sofern keine Kopplung der Mittel an Umweltleistungen erfolgt.

¹⁵⁶ Um auch die Zustimmung der Bundesländer mit derzeit hohen Prämien zu erhalten.

5. Anpassungsmaßnahmen bzw. Übergangsregelungen?

a) Übergang von Acker-, Grünland- und Betriebsprämie in eine einheitliche Flächenprämie?

Um die Akzeptanz für eine weitgehende Entkopplung sowie das Flächenprämienmodell zu erhöhen, sollten Übergangsregelungen durchgeführt werden, die Härten abmildern und Strukturbrüche vermeiden. So könnte eine Flächenprämie auch sukzessiv eingeführt werden, indem zunächst zwischen einer (höheren) Acker und einer (niedrigeren) Grünlandprämie differenziert wird. Auch wird derzeit diskutiert, dass rindviehhaltende Betriebe für eine Übergangszeit eine Betriebsprämie erhalten, die dann nach und nach in eine einheitliche Flächenprämie einfließt. Eine derartige Differenzierung würde die Anpassungsmaßnahmen der Betriebe an die veränderten Prämienzahlungen erleichtern. Aus ökologischen Gründen sollte diese Übergangszeit möglichst kurz sein.

b) Zuckerproduzenten werden durch Flächenprämie bevorteilt

Ein Problem der Flächenprämie ist damit verbunden, dass bestimmte Marktordnungen nicht reformiert wurden (z. B. Zuckermarkt). So würden beispielsweise Zuckerrübenbetriebe trotz ihrer intensiven Wirtschaftsweisen zusätzlich in den Genuss der Flächenprämien gelangen. Daher sollte aus umweltpolitischer Sicht, der Zuckermarkt möglichst bald in die Reform einbezogen werden.

c) Rückzug der Bewirtschaftung von Roggenstandorten

Die Entkopplung der Roggenprämie kann auf den Roggenstandorten zu einem Rückzug der Bewirtschaftung führen. Dies ist vorwiegend ein regionales Problem, dem mit Mitteln der zweiten Säule gezielt entgegen gewirkt werden sollte. Für die Roggenstandorte in Deutschland stehen hier durch die Erhöhung des Modulationsmittelrückflusses mehr Finanzmittel zur Verfügung.

6.3.2 Umweltoption

Die Umweltoption ist für gezielte Leistungen der Landbewirtschaftler im Sinne des Umweltschutzes und der Qualitätsproduktion zu nutzen.

Begründung:

Da die Modulationssätze verhältnismäßig niedrig ausgefallen sind,¹⁵⁷ bietet sich durch die Umweltoption eine Möglichkeit zusätzliche Mittel von den Prämien der ersten Säule abzuziehen und für Umweltschutzzwecke und Qualitätsprodukte gezielt einzusetzen. Beispielrechnungen zeigen, dass Mittel dieser Höhe sinnvoll für umweltorientierte Maßnahmen eingesetzt werden können. (Anhang 2) Auf diese Weise ließe sich die gesellschaftliche Akzeptanz der Prämien deutlich erhöhen. Der Vorteil der Umweltoption gegenüber den Modulationsmitteln besteht auch darin, dass diese Mittel von den Mitgliedsstaaten nicht kofinanziert werden müssen und damit die Maßnahmen unabhängig von der Haushaltslage von Bund und Ländern mittelfristig gesichert sind. Hier sollte aus umweltpolitischer Sicht die Möglichkeit genutzt werden, sofern es die derzeit noch fehlenden Ausführungsbestimmungen der EU-Kommission erlauben, diese Fördermittel aus der ersten Säule in vollem Umfang ökologisch zu qualifizieren und für Maßnahmen des Umweltschutzes bzw. der Qualitätsproduktion einzusetzen. Allerdings sollten damit wirklich zielgenaue Maßnahmen mit einer hohen gesellschaftlichen Akzeptanz gefördert werden (z. B. artgerechte Tierhaltung, Ökolandbau) und nicht vergleichsweise unspezifische Maßnahmen wie die Finanzierung der Grünlandprämie.

¹⁵⁷ In den ursprünglichen Vorschlägen der EU-Kommission vom Juli 2002 war ein ansteigender Modulationssatz von 20 % vorgesehen. Nach den Luxemburger Beschlüssen sind es maximal 5% bis zum Jahr 2013.

Desweiteren bietet es sich an, diese Mittel vor allem in besonders sensiblen Gebieten (z. B. Überschwemmungsgebiete oder FFH-Gebiete) einzusetzen und für eine aktive Leistung des Bewirtschafters im Sinne des Umweltschutzes und der Qualitätsprodukte einzusetzen. Mögliche Verfahren wären die Umwandlung von Ackerland in Grünland in absoluten Grünlandgebieten (z. B. Moorböden), extensive Weidehaltungsverfahren (Rinder- oder Schafe) und eine Angebotsförderung von umweltschonend erzeugten Qualitätsprodukten.

6.3.3 Cross Compliance

Die im Anhang IV der horizontalen Verordnung festgelegten nationalen Handlungsspielräume für Cross Compliance-Maßnahmen sollen Hemmnisse für generell umweltbelastende Verfahren (wie z. B. für überhöhte Viehbesätze, Bodenerosionen, Nutzung von ökologisch sensiblen Standorten als Ackerland, Beseitigung von Landschaftselementen) aufbauen. Bei der Festlegung der Maßnahmen ist zu beachten, dass

- das Schutzniveau über den gesetzlichen Bestimmungen liegt,
- das Auflagen- und Kontrollsystem möglichst einfach umzusetzen ist,
- bei der Mindestbewirtschaftung neben der Mahd auch eine Abfuhr oder Verwendung des Mähgutes erfolgt und
- eine Erhaltung des Grünlandes außerhalb von ökologisch sensiblen Standorten möglichst flexibel umgesetzt wird.

Begründung:

1. Umweltpolitische Bedeutung der Cross Compliance

Im Gegensatz zum Anhang III¹⁵⁸ bietet der Anhang IV der horizontalen Verordnung nationale Spielräume bei der Ausgestaltung von Cross Compliance-Maßnahmen. Die EU gibt das Ziel vor, dass die Betriebsflächen in einem „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ gehalten werden sollen. Die Nationalstaaten müssen diese Vorgabe konkretisieren und wirksame Regelungen erlassen.

Im Gegensatz zur Entkopplung eröffnen die CC-Maßnahmen konkrete unmittelbare Möglichkeiten, die Entwicklung der Landbewirtschaftung umweltpolitisch zu steuern, allerdings nur über den Entzug von Prämien für besonders umweltbelastende Bewirtschaftungssysteme.¹⁵⁹ Desweiteren ist die ökologische Wirksamkeit des Instruments in hohem Maße davon abhängig, inwieweit der Anhang IV der Luxemburger Beschlüsse auf nationaler Ebene durch geeignete Maßnahmen konkretisiert wird.

2. Schutzniveau im Vergleich zu den gesetzlichen Standards und Agrarumweltmaßnahmen

Das Schutzniveau der CC-Maßnahmen (nach Anhang IV) sind über die gesetzlichen Bestimmungen zu legen, um ihnen eine gesellschaftliche Akzeptanz zu verschaffen. Sind lediglich die gesellschaftlichen Standards einzuhalten, wie durch Anhang III der Ratsverordnung vorgegeben, entstehen Legitimationsprobleme für eine Honorierung der Landbewirtschaftung und der Druck auf einen Abbau der Prämien steigt.

¹⁵⁸ Im Anhang III der horizontalen Verordnung sind EU-weit gültige Regelungen definiert, die von den Mitgliedsstaaten zu bestimmten Zeitpunkten in geltendes Recht umgesetzt sein müssen. Aufgabe der Nationalstaaten ist es dabei, für die Einhaltung dieser Verordnungen Sorge zu tragen. Hier dient Cross Compliance ausschließlich als Vollzugsunterstützung.

¹⁵⁹ Diese Steuerung erfolgt über eine Begrenzung der negativen Umwelteffekte, die über bestimmte Standards hinausgehen, und nicht über eine Förderung von Umweltleistungen.

Das Schutzniveau der CC-Maßnahmen bestimmt gleichzeitig die Basis für eine Honorierung von Umwelleistungen im Rahmen der Agrar-Umweltmaßnahmen. So werden Maßnahmen, welche im Rahmen des Cross Compliance festgelegt werden (z. B. Umbruchverbot von Grünland), nicht mehr im Rahmen der Agrar-Umweltmaßnahmen gefördert werden können. Das Schutzniveau ist daher aus Gründen der Akzeptanz bei den Landwirten nicht zu hoch zu legen.

Weiter ist zu beachten, dass die auf betrieblicher Ebene entstehenden Kosten für die Einhaltung der Auflagen in einem angemessenen Verhältnis zu den vorgesehenen Prämien stehen müssen. Übersteigen die Kosten für die Durchführung der CC-Maßnahmen die zu erwartenden Prämien, so werden die Betriebe eher auf die Prämien verzichten bzw. die Landbewirtschaftung aufgeben.

3. Kontrollprobleme und Transaktionskosten

Bei der Kontrolle der Auflagen ist Sorge zu tragen, dass ein einfaches und praktikables Kontrollsystem etabliert wird, das die Transaktionskosten sowohl für die Verwaltung als auch für die Betriebe gering hält. Die CC-Maßnahmen sollten in einer Weise gestaltet werden, dass sie eher grobe Rahmenbedingungen vorgeben, um den Betrieben eine hohe Flexibilität in der Anwendung zu verschaffen. Darüber hinaus sollten sie an bestehende Auflagen- und Kontrollsysteme anknüpfen.

Während die CC-Maßnahmen die groben Rahmenbedingungen für die Landbewirtschaftung definieren, sind mit den AUP die entsprechenden Feinsteuerungen vorzunehmen.

4. Mindestbewirtschaftungsweisen

Die Definition einer Mindestbewirtschaftung ist vor allem für die ertragschwachen Standorte von Bedeutung. Ihr Ziel ist es eine Abschöpfung der Prämien ohne aktive Leistungen der Landbewirtschaftler und eine weitläufige Verbrachung der Flächen zu verhindern.

Im Grünland sollte eine Mindestbewirtschaftung wenigstens eine Mahd und eine Abfuhr bzw. Verwertung des Mähgutes umfassen. Ansonsten können sich stoffliche Belastungen des Wasserhaushalts ergeben. Eine Förderung spezieller Weideverfahren (sei es über die weitere Kopplung der Mutterkuhhaltung oder über die Einführung spezieller Weideprämien im Rahmen der Umweltoption) kann einen wichtigen Beitrag dazu liefern, die Verwertung des Rohfutters dieser Standorte zu sichern und die Entstehung offener Stoffkreisläufe zu vermeiden. Naturschutzfachlich begründete Abweichungen von der Mindestbewirtschaftung sollten möglich sein.

5. Regionale Differenzierung

Da die CC-Maßnahmen nicht an ökologische Leistungen gekoppelt sind (s.o.), ist eine nationale Gültigkeit der CC-Maßnahmen anzustreben. Sie soll eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen aufgrund umweltpolitischer Regelungen verhindern. Das gleiche gilt für die europäische Ebene. Daher sollte das Schutzniveau mit denen der Nachbarländer abgestimmt werden. Eine national einheitliche Regelung würde darüber hinaus die Umsetzung verwaltungstechnisch vereinfachen.

6. Erhalt der Grünlandfläche

Nach den Luxemburger Beschlüssen soll der Bestand an Grünlandfläche grundsätzlich erhalten bleiben.¹⁶⁰ Aus umweltpolitischer Sicht sollte ein strenges Verbot für einen Grünlandumbruch nur in ökologisch sensiblen Regionen gelten. Außerhalb dieser Regionen sollte ein Grünlandumbruch auf der Basis von Ausnahmegenehmigungen durchgeführt werden können, sofern sich an anderer Stelle die Grünlandfläche entsprechend erhöht.

¹⁶⁰ Nach den Luxemburger Beschlüssen müssen die Mitgliedsstaaten über wirksame Regelungen dafür Sorge tragen, dass Flächen, die am 31.12.2003 als Grünland genutzt wurden, nicht umgebrochen werden. Ausnahmen hiervon sind zulässig sofern die gesamte Dauergrünlandfläche eines Landes nicht erheblich abnimmt.

Generell wird mit den Anreizen über die Flächenprämie und die Umweltoption die relative ökonomische Vorzüglichkeit der Grünlandfütterung erhöht bzw. der ökonomische Druck auf einen Umbruch des Grünlandes vermindert. Ein generelles Verbot des Grünlandumbruchs würde diese ökonomische Steuerung in ihrer Wirkung begrenzen. Denn es ist zu befürchten, dass viele Landwirte aus Angst, die Fläche später nicht mehr zu Ackerland zurückwandeln zu dürfen, selbst dann auf eine vorteilhafte Ausweitung der Grünlandfläche verzichten, wenn sie aus ökonomischer Sicht günstiger sein sollte.

6.3.4 Ländlicher Raum

Das zentrale Element für eine gezielte Honorierung der ökologischen Leistungen ist eine Förderung des ländlichen Raumes im Rahmen der zweiten Säule. Dabei sollten die Verwendungsmöglichkeiten der Modulationsmittel um Aspekte des Tierschutzes, der Qualitätssicherung, der Betriebsberatung und des Regionalmanagements erweitert werden. Außerdem sollte die Verwendung der Mittel vereinfacht, flexibilisiert und stärker an den regionalen Bedarf angepasst werden. Die Ausrichtung der vielfältigen Maßnahmen in den einzelnen Regionen ist stärker aufeinander abzustimmen.

Begründung:

Die Unterstützung des ländlichen Raums im Rahmen der zweiten Säule stellt einen geeigneten Rahmen dar, um die ökologischen Leistungen der Landwirtschaft zu fördern. Wichtig ist es dabei, das Subsidiaritätsprinzip anzuwenden, d. h. dass die verfügbaren Mittel an die Möglichkeiten und den Bedarf vor Ort möglichst optimal angepasst werden. Bei der Weiterentwicklung der Maßnahmen für den ländlichen Raum sollten folgende Bedingungen berücksichtigt werden:

Eine Anhebung des Kofinanzierungsanteils der EU für Agrar-Umweltprogramme erhöht die Spielräume der Bundesländer für eine direkte Honorierung ökologischer Leistungen, ohne gleichzeitig den regionalen Finanzierungsbedarf zu steigern. In finanzschwachen Regionen ist diese Anhebung notwendig, damit die Programme zu einer Honorierung ökologischer Leistungen in entsprechendem Umfang überhaupt angeboten werden können. Es liegt nun in der Hand der Bundesländer, die neuen Spielräume für die Agrar-Umweltprobleme auch zu nutzen.

Durch die Ausdehnung der Verwendungsmöglichkeiten der Modulationsmittel (z. B. Tierschutz oder Qualitätssicherung) werden auch Maßnahmen gefördert, die zunächst nicht direkt umweltrelevant sind. Sie haben allerdings häufig eine unterstützende Funktion für viele Umwelt- und Naturschutzziele (z. B. Investitionshilfe für artgerechte Rinderhaltung, Hilfen zur Direkt- und Regionalvermarktung, sanfter Tourismus, etc.). Dies gilt insbesondere für die Förderung sektorübergreifender Netzwerke im Rahmen eines Regionalmanagements. Generell unterstützt die Ausweitung des Förderspektrums eine angestrebte Diversifizierung der regionalen Entwicklung.

Die Aufstockung der Mittel aus der ersten Säule sollte bereits ab der neuen Finanzperiode ab 2007 kontinuierlich weiter erfolgen. Gleichzeitig sollte die Verwendung der Mittel vereinfacht und flexibilisiert werden (z. B. Globalbudget). Hierfür sind die bestehenden Erfahrungen auszuwerten.

Das weite Spektrum an möglichen Maßnahmen im Rahmen der zweiten Säule ist aufeinander abzustimmen, um Widersprüche zu vermeiden und Synergien zu fördern. Geeignete Mittel hierfür sind integrierte regionale Entwicklungskonzepte sowie die Einführung eines Regionalmanagements. Dadurch würden auch die regionalen (Mit-)Gestaltungsmöglichkeiten bei der Entwicklung der Programme erhöht.

6.4 Ausblick

Die vorliegende Untersuchung stellte eine methodische Herausforderung dar: angesichts der komplexen und meist indirekten Wirkungen der Agrarpolitik auf die Umwelt war es oft nicht einfach, zu scharfen Aussagen zu gelangen. Präzisere Annahmen hätten zwar die Schärfe der Ergebnisse verbessert, nicht aber unbedingt die Realität besser abgebildet. Dabei bestehen die größten Wissensdefizite darin, die Verhaltensänderungen landwirtschaftlicher Betriebsleiter, die durch die komplexen Veränderung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen ausgelöst werden, abzuschätzen und in ihren ökologischen und sozialen Folgewirkungen zu analysieren. Aus diesem Grund erscheint es dringend notwendig, die Wechselwirkungen zwischen den komplexen agrarpolitischen Rahmenbedingungen und dem Entscheidungsverhalten der Landbewirtschafter anhand von Fallbeispielen näher zu untersuchen.

Hilfreich wäre, ein Monitoringsystem für die Landbewirtschaftung aufzubauen, das frühzeitig die Wirkungen veränderter Rahmenbedingungen auf Landbewirtschaftung und Umwelt erfasst. Ein derartiges System würde den experimentellen Charakter von Politik in den Vordergrund rücken und die Gestaltung der Rahmenbedingungen möglichst frühzeitig an das Entscheidungsverhalten der Landwirte anpassen, um letztlich unerwünschte Folgewirkungen zu vermeiden.

Im Hinblick auf die mittelfristige Gestaltung der Agrarpolitik bestehen aus Sicht des Umwelt- und Naturschutzes die zwei größten Herausforderungen darin:

- 1.) die staatlichen Zahlungen an die Landwirtschaft noch stärker ökologisch zu qualifizieren, sei es durch eine Umkopplung an Umweltleistungen im Rahmen der ersten Säule oder durch eine Umschichtung in der zweiten Säule. Der Verweis auf historische Zahlungen oder die Flächenausstattung wird als Begründung für die Prämien zukünftig kaum mehr ausreichen.
- 2.) die gesellschaftliche Nachfrage nach ökologischen und sozialen Leistungen der Landwirtschaft zu aktivieren. Werden die Interessen von Politik und Gesellschaft an diesen Leistungen im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Zielsetzungen nicht stärker artikuliert, wird sich mittelfristig ein Abbau an Prämien kaum vermeiden lassen.

7 LITERATUR

AGRA-EUROPE (2003): Europeanachrichten. - 20/03: S. 19

AGRA-EUROPE (2003): Europeanachrichten vom 6. Januar 2003.

AGRA-EUROPE (2003): Stellungnahme Nordrhein-Westfalens und Schleswig-Holsteins zur Midterm-Review. - 9/03: Sonderbeilage

ABL (2003): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Text vom Juli 2003.

BALDOCK, D. et al. (2002): Environmental Integration and the CAP. - URL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/report/ieep_en.pdf

BALMANN, A.; HAPPE, K. (2001): Agentenbasierte Politik- und Sektoranalyse – Perspektiven und Herausforderungen. - Agrarwirtschaft 50 (8): S. 505-516

BERTELSHEIMER, M.; KLEINHANS, W.; OFFERMANN, F. (2003): Aufbau und Anwendung des FAL-Modellverbunds für die Politikberatung. - Agrarwirtschaft 52 (4): S. 175-184

BIESECKER, A., MATHES, M., SCHÖN, S., SCURRELL, B. (2000): Vorsorgendes Wirtschaften. Auf dem Weg zu einer Ökonomie des Guten Lebens. – Kleine-Verlag, Bielefeld

BMVEL (2001): Vorbereitung der Halbzeitbewertung der Agenda 2000. Kurzfassung vom Oktober 2001.

BMVEL (2002): Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung 2002.

BMVEL (2002): Stellungnahme des BMVEL zum Orientierungspapier der Kommission vom 10. Juli 2002.

BMVEL (2003): Entwurf der MTR-Legislativvorschläge – Vorläufige Analyse der Arbeitsgruppe.

ALLERTON RESEARCH AND EDUCATIONAL TRUST (1999): The Environmental Impact of Arable Crop Production in the European Union: Practical Variantes for Improvement. Report for the European Commission Directorate – General, Environment, Nuclear Safety and Civil.

BRIEMLE, G.; ELSÄSSER, M. (1997): Die Funktion des Grünlandes. - Ber. Ldw. 75: S. 272-290

CAMPBELL, D.T. (1969): Reforms as Experiments. – Am. Psych., 24, 409-429

CEAS (2000): The Environmental Impact of Dairy production in the EU.

CPE (2001): Kurswechsel in der gemeinsamen Agrarpolitik. Text vom 5. Oktober 2001. - URL: <http://www.cpefarmers.org>

COPA-COGECA (2002): Our vision for the future: A sustainable agriculture for all Europeans. Strategiepapier vom 11. Februar 2002.

CYPRIS, C. et al. (1997): Modellrechnungen zur Weiterentwicklung des Systems der Preisausgleichszahlungen. - In: Arbeitsmaterial Nr. 2 der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie. - Bonn.

DEUTSCHER BAUERNBUND (2001): Stellungnahme zur Neuausrichtung der Agrarpolitik vom 9. März 2001. URL: <http://www.bauernbund.de>

DBV (Juli 2002): Stellungnahme zu den Vorstellungen der Bundesregierung. vom 20. Juli 2001.

DBV (März 2002): Stellungnahme zu der Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume vom 5. März 2002.

DBV (2002): Situationsbericht 2003.

DBV (März 2003): Stellungnahme zu den Vorstellungen der Bundesregierung vom 12.3.2003

DRV, MIV u. DBV (2002): Grundsatzpapier zur Zukunft der Milchpolitik, Diskussionsentwurf auf der Basis wissenschaftlicher Untersuchungen von Hülsemeyer, Deeken und Hemme. Unveröffentlichtes Manuskript.

ELSÄSSER, M. 1993: Umweltgerechte Grünlandbewirtschaftung – welche Folgen ergeben sich daraus? - Umwelt und Landwirtschaft 68 (2)

EU-KOMMISSION (o. J.): URL: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l60010.htm>

EU-KOMMISSION (2002): Bericht über die Milchquoten. - SEK (2002) 789 endgültig. - URL: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/milkrep/text_de.pdf

EU-KOMMISSION (2002): Halbzeitbewertung der gemeinsamen Agrarpolitik. Mitteilung der Kommission an den Rat und das europäische Parlament vom 10.7.2002.

EU-KOMMISSION (2002): Prospects for agricultural markets 2002-2009.

EU-KOMMISSION (2003): Diverse Vorschläge für eine Verordnung des Rates 2003/0006 bis 2003/0012. Vorgelegt am 21.1.2003 (Legislativvorschläge).

EUROPÄISCHER RAT (2002): Schlußfolgerungen des Vorsitzes vom 24. und 25. Oktober 2002.

EUROPÄISCHER RAT (2003): Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 vom 29.9.2003. Veröffentlicht im Amtsblatt der Europäischen Union am 21.10.2003.

EURONATUR u. ABL (Hrsg.) (2001): Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der Europäischen Union. Gemeinsame Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz und Verbraucherschutz. Text vom Oktober 2001.

EURONATUR u. ABL (Hrsg.) (2003): Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland; gemeinsames Papier von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Tierschutz und Verbraucherschutz. Text vom September 2003.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF (2001): Sonderbericht 6/2001 über Milchquoten. - Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 305/1 vom 30.10.2001. - URL: http://www.eca.eu.int/DE/reports_opinions.htm

EWERS, H.-J.; HENRICHSMAYER, W. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Bd. 1.

FREDE H.-G.(2002): Umweltwirkungen landwirtschaftlicher Produktion – aktuelle Gefährdung und langfristige Ziel. - In: BLUM, KAEMMERER, STOCK (Hrsg.): Neue Wege zur nachhaltigen Bodennutzung.

GANZERT, C., BURDICK, B., SCHERHORN, G. (2004): Empathie, Verantwortlichkeit, Gemeinwohl: Versuch über die Selbstbehauptungskräfte der Region. – Wuppertal-Papers (im Druck)

INRA u. UNIVERSITY OF WAGENINGEN (2002): Study on the impact of future Variantes for the Milk Quota-system and the common market organisation for milk and milk products, in: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/milkquota/inrawag_en.pdf

ISERMEYER, F. (2001): Die Agarwende – was kann die Politik tun? - FAL-Arbeitsberichte 2/2001.

ISERMEYER, F. (2001): Die Wettbewerbsfähigkeit der Tierproduktion im internationalen Vergleich. – FAL-Arbeitsberichte 3/2001.

ISERMEYER, F. (2003): Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der Europäischen Kommission. – FAL-Arbeitsberichte 01/2003.

ISERMEYER, F. (2003): Umsetzung des Luxemburger Beschlusses zur EU-Agrarreform in Deutschland – eine erste Einschätzung. – FAL-Arbeitsberichte 03/2003.

JULIUS, CH.; MOELLER, CH.; OSTERBURG, B.; SIEBER, S. (2003): Indikatoren einer nachhaltigen Landwirtschaft im regionalisierten Agrar- und Umweltinformationssystem für die Bundesrepublik Deutschland (RAUMIS): Aufbau und Anwendung des FAL-Modellverbunds für die Politikberatung. - Agrarwirtschaft 52 (4): S. 185-194

KANTELHARDT, J. (2003): Perspektiven für eine extensive Grünlandnutzung. Modellierung und Bewertung ausgewählter Landnutzungsszenarien. - Agrarwirtschaft: Sonderheft 176

KIRSCHKE, D. et al.(1996): Analyse der Wirkungen agrarpolitischer Aktionsinstrumente auf die Landwirtschaft der neuen Bundesländer. - Agrarwirtschaft: Sonderheft 151

KLEINHANß, W.; MANEGOLD, D. (1998): Begrenzung der Transferzahlungen im Rahmen der Agenda 2000 – Ausgestaltungsmöglichkeiten und Wirkungen. - Landbauforschung Völknerode 1998 (4): S. 234ff.

KLEINHANß W. et al. (2001): Mögliche Auswirkungen eines Ausstiegs aus der Milchquotenregelung für die deutsche Landwirtschaft. – FAL-Arbeitsberichte 05/2001. - URL: <http://www.bal.fal.de/download/ab-5-2001.pdf>

KLEINHANß W. et al. (2002): Auswirkungen des Vorschlags der EU-Kommission zur Modulation der Direktzahlungen. Agrar-Europe 31/02 Dokumentation

KLEINHANß W. et al. (2002): Szenarien zur Entkopplung produktionsgebundener Prämien – Partielle Umwidmung von Rinder- und Milchprämien in Grünlandprämien. FAL-Arbeitsberichte 2/2002. - URL: <http://www.bal.fal.de/download/AB2-02.pdf>

KLEINHANß W. et al. (2002): Auswirkungen einer partiellen Umwidmung von Rinder- und Milchprämien in Grünlandprämien. - Agra-Europe 2002 (33): Sonderbeilage

KLEINHANß W. et al. (2003): Folgenabschätzung der Legislativvorschläge zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000. FAL-Arbeitsberichte 02/2003.

KNICKEL K.-H. (2002): Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion. Szenarien und Prognosen für die Landwirtschaft bis 2030 – Handlungsbedarf und Langfriststrategien für die Umweltpolitik. UBA-Texte, Mai 2002

KOESTER, U.; TANGERMANN, S. (1976): Alternativen der Agrarpolitik. - Landwirtschaft – angewandte Wissenschaft (Münster-Hiltrup) 1976 (182): 84-106

KREINS P. et al. (1999): Modellanalysen zur Wirkung von Einheitsprämien. - Bonn. - URL: <http://www.faa-bonn.de/am7.pdf>

KREINS P. et al. (2002): Auswirkungen der Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen der Agenda 2000. Halbzeitbewertung auf Produktion, Faktoreinsatz und Einkommen der deutschen Landwirtschaft. - Agra-Europe 02 (31)

KTBL (2002): Emissionen der Tierhaltung. - KTBL-Schrift 406

- LATACZ-LOHMANN, U.; BUCKWELL, A.E. (1998): Einige ökonomische Überlegungen zu „Cross Compliance“. - Agrarwirtschaft 47 (11)
- LANDESBAUERNVERBAND BADEN-WÜRTTEMBERG (2002): Agrarpolitik für eine nachhaltige Landwirtschaft. Positionspapier. – Agra-Europe 2002 (22): Länderberichte 8-10
- LEE, K.N. (1993): Compass and Gyroscope. Integrating Science and politics for the Environment. – Island Press, Washington D.C.
- MANEGOLD, D. et al. (2002): Modellanalysen zur Wirkung der Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen der Agenda 2000 Halbzeitbewertung. FAL/FAA im Auftrag des BMVEL.
- MÄHRLEIN, A. (1993): Kalkulationsdaten für die Grünlandbewirtschaftung unter Naturschutzauflagen. - KTBL Schrift 179
- MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT IN NIEDERSACHSEN (2003): Midterm-review. Niedersächsischer Vorschlag zur Ausgestaltung der Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion.
- NABU (2000): Grünlandschutz durch extensive Rinderhaltung. - Bonn
- OSTERBURG, B.; STEGMANN S.; H. BECKER (2002): Analysen zur Halbzeitbewertung der Agenda 2000: Potentialanalyse zur Verwendung von Modulationsmitteln in der zweiten Säule. Studie im Auftrag des BMVEL.
- ODENING, M. (1994): Komplexitätsreduktion in Entscheidungsmodellen. - Europäische Hochschulschrift Reihe 5, Bd. 1622. - Frankfurt am Main, 206 S.
- RAPSOMANIKIS G. (2002): The impact of Phasing Out Dairy Quotas on the Environment. - URL: <http://www.defra.gov.uk/esg/economics/Milkquota/Chapter8.pdf>
- RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2003): Vermerk des Vorsitzes, Dokument 10961/03. - URL: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st10/st10961de03.pdf>
- RIBBE, L. (2002): Anmerkungen über die Umweltverträglichkeit des EU-Haushaltes. - URL: <http://www.euronatur.org>
- SACHVERSTÄNDIGENRAT ZUR BEGUTACHTUNG DER GESAMTWIRTSCHAFTLICHEN ENTWICKLUNG (2001): Jahresgutachten 2001/02:Für Stetigkeit – gegen Aktionismus. – URL: <http://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de>
- SCHERBORN, G. (2003): Was bewegt sich in den Wirtschaftswissenschaften. - Wuppertal Paper. (im Druck)
- SCHMITZ, M. (2002): Wirtschaftliche Auswirkungen einer Kulturlandschaftsprämie. Forschungsprojekt im Auftrag der FDP-Bundestagsfraktion.
- SCHUBERT D. ET AL. (2003): Naturschutzstrategie – Strategie für Regionalentwicklungsprozesse: Entwicklung eines Beratungs- und Managementmodells. – Endbericht zum F&E-Vorhaben des BfN, Bonn (Ms. unveröffentl.)
- SRU (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. - Stuttgart
- SRU (2002): Umweltgutachten 2002.
- UHLMANN & KLEINHANS, W. (2002): Analyse zur Roggenmarktpolitik: Alternative Ausgestaltung oder Abschaffung der Roggenintervention. - URL: <http://www.fal.de>
- VAN ELSSEN (1996): Landschaftsökologische Aspekte der Flächenstilllegung. – In: NABU (Hrsg.): Flächenstilllegung und Naturschutz. Beiträge eines Seminars vom 3.11.1995 in Gut Sunder.

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML (1997): Zur Weiterentwicklung der EU-Agrarreform. - Schriftenreihe des BMLEF, Reihe A: Angewandte Wissenschaft (459)

WTO (2002): Canada – Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products.
- URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/103_113abrw2_e.pdf

Anhang 1: Ziele einer nachhaltigen Landwirtschaft

Eine Bewertung der Landwirtschaft hinsichtlich der Nachhaltigkeit umfasst nicht nur die ökologischen Wirkungen, sondern eine Reihe von Kriterien, welche die betrieblichen Systeme in einen übergeordneten gesellschaftlichen Kontext stellen.

Multifunktionalität

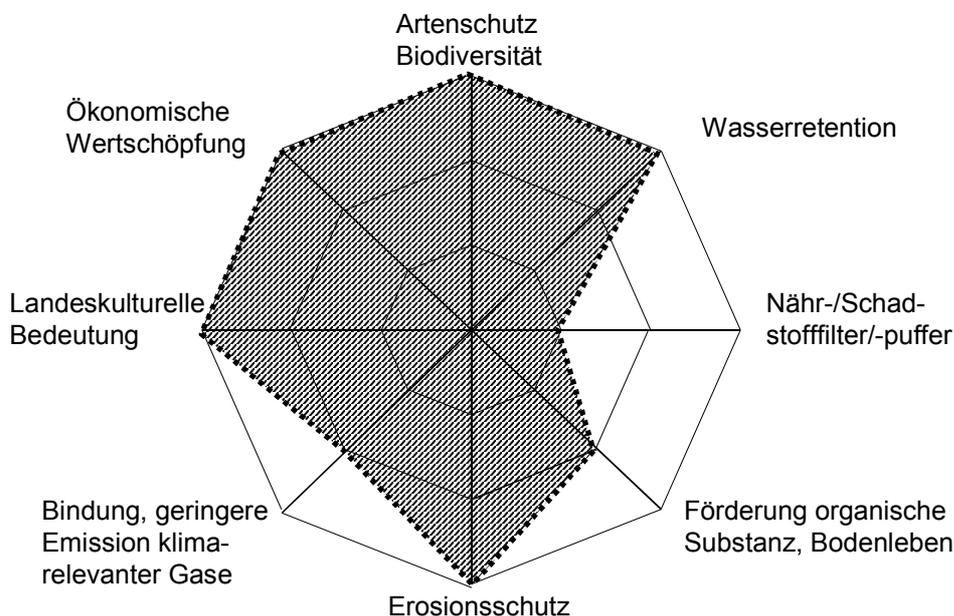
Ein Kernbestandteil einer nachhaltigen Landwirtschaft besteht darin, die verschiedenen Zielsetzungen der Landnutzung (soziale, ökologische und ökonomische) zu integrieren und auf den Bedarf abzustimmen. In den Diagrammen in Abb. 1 a-c sind verschiedene Funktionen einer Landschaftsentwicklung entlang der verschiedenen Achsen dargestellt. Dabei wurde der geschätzte Bedarf an diesen Funktionen in benachteiligten Gebieten (1a) dem Angebot durch verschiedene Landnutzungen gegenübergestellt (1b). Durch Überlagerung der Diagramme (1c) lässt sich erkennen, inwieweit der Bedarf durch die jeweilige Landnutzungsform gedeckt wird und wo besondere Defizite bestehen. Die Abbildung veranschaulicht vor allem

- die hohe Bedeutung der Grünlandnutzung für eine nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft,
- die großen Defizite an ökonomischen, landeskulturellen und biotischen Funktionen in den benachteiligten Gebieten und
- die fehlende Integrationsfähigkeit der Bodennutzungen für unterschiedliche Zielsetzungen.

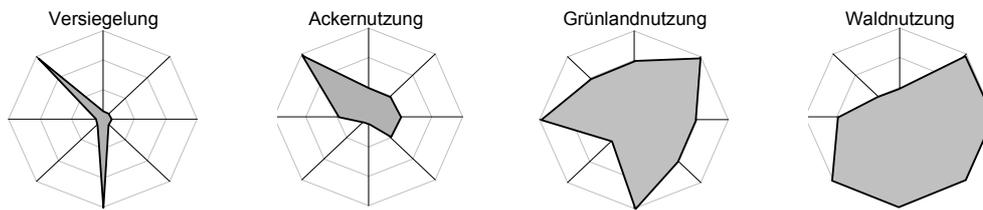
Bei einer Bewertung der Politikelemente bzgl. einer nachhaltiger Landwirtschaft wäre ihre Integrationsfähigkeit bzgl. der verschiedenen Funktionen und ihre Fähigkeit zur Lösung der Probleme (d. h. Beseitigung bestehender Defizite) zu prüfen.

Abb.1 (Anhang 1): Angebot, Bedarf und Defizit an Landschaftsfunktionen

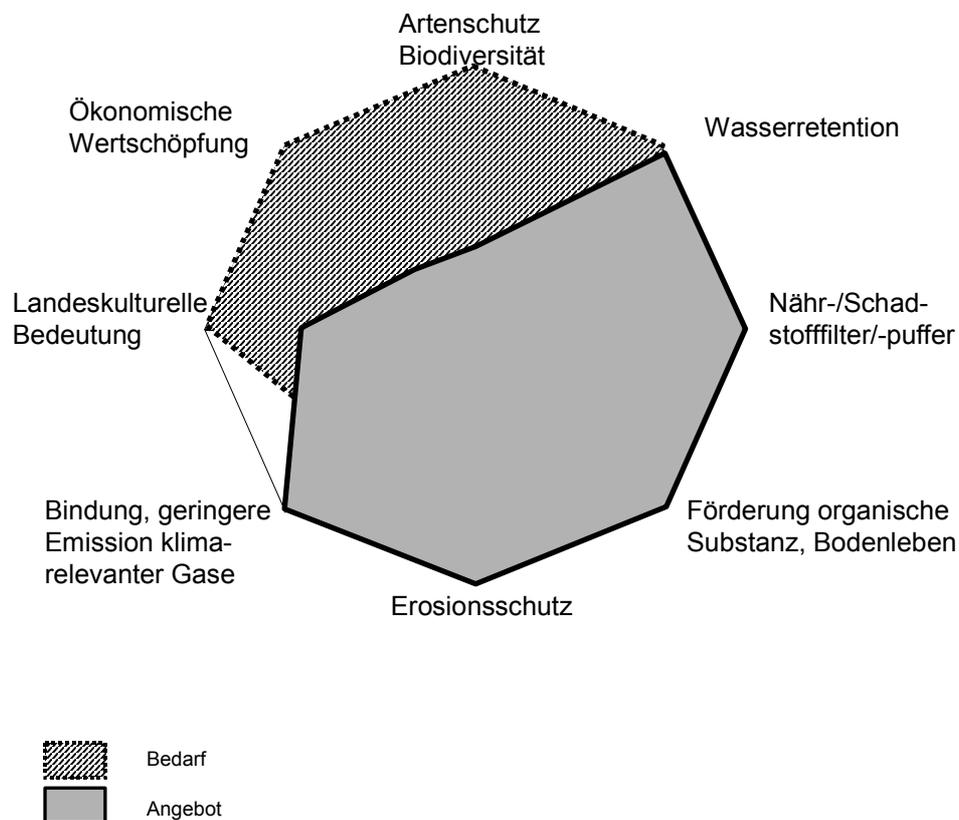
1a: Bedarf an Landschaftsfunktionen am Beispiel landwirtschaftlich benachteiligter Gebiete



1b: Angebot an Landschaftsfunktionen durch verschiedene Formen der Bodennutzung (Beschriftung der Achsen siehe 1a)



1c: Defizite zwischen Bedarf und Angebot an Landschaftsfunktionen am Beispiel der Waldnutzung in benachteiligten Gebieten



Fehlerfreundlichkeit

Entwicklungen in der Landnutzung vollziehen sich z. T. kontinuierlich, z. T. bruchartig. Strukturelle Brüche kennzeichnen Entwicklungen, die irreversibel sind. Sie sind aus Nachhaltigkeitsgesichtspunkten vor allem dann problematisch, wenn sie gleichgerichtet erfolgen. In dem vorliegenden Kontext liegt das Augenmerk vorwiegend auf solchen betrieblichen und regionalen Strukturen, die potentielle Träger ökologischer oder sozialer Gemeinwohlleistungen sind und die Eigenständigkeit der Betriebe/Regionen fördern.

Dazu gehören z. B. Betriebe mit Tieren, die geringe bis mittlere Ansprüche an die Rauhfutterqualität stellen, oder auch Betriebe, die landwirtschaftliche Rohprodukte verarbeiten und vermarkten.¹⁶¹

Gesellschaftliche Akzeptanz

Eine nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft wird sich auf die Dauer nur dann etablieren können, wenn die Gesellschaft den besonderen Leistungen landwirtschaftlicher Betriebe für das Gemeinwohl eine entsprechende Wertschätzung entgegenbringt. Ohne diese Wertschätzung werden sich die Gemeinwohleleistungen der Landwirtschaft finanziell kaum absichern lassen. Risiken für diese finanzielle Absicherung bestehen, wenn

- die staatlichen Zahlungen nicht an ökologische bzw. gesellschaftlich erwünschte Leistungen gebunden werden,
- die Leistungen an die Gesellschaft nicht aktiv vermarktet werden. Dieses Marketing hat besondere Erfolgchancen auf regionaler Ebene (d. h. im Rahmen regionaler Märkte und Politik).

Autonomie und Selbstbestimmtheit

Es gibt inzwischen eine Reihe von Hinweisen, dass gemeinwohlkompatibles Handeln weniger durch äußere Anreize als durch innere Motivation und Neuorientierung von Werten entsteht, die durch autonome Entscheidungen, d. h. ein selbstbestimmtes, authentisches Handeln zustande kommen.¹⁶² Diese Hinweise würden die Notwendigkeit des Subsidiaritätsprinzips unterstreichen, das besagt, dass die politischen Aufgaben und Entscheidungen von der jeweils niedrigsten sozialen Einheit übernommen werden sollen, die dies aus eigener Kraft kann. Dabei ist den kleinen Einheiten die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen.

Einbeziehung der gesamten Wertschöpfungskette

Eine Entwicklung umweltfreundlicher Strukturen ist wenig nachhaltig, wenn sie nicht in ein entsprechendes wirtschaftliches Umfeld eingebunden sind. Dies zeigte sich beispielsweise sehr deutlich an der direkten staatlichen Förderung des ökologischen Landbaus, die ein Überangebot an ökologischen Produkten und eine entsprechende Preissenkung mit sich brachte. Eine staatliche Förderung der Angebote ohne mittelfristige begleitende Erhöhung der Nachfrage kann die nachhaltige Entwicklung des ökologischen Anbaus gefährden, da seine Abhängigkeit von staatlichen Zahlungen und seine Anfälligkeit bei Haushaltsengpässen wächst. Generell erscheinen staatliche Förderungen vor allem als Anschubfinanzierung nachhaltig. Für die einzelnen Politikelemente ist daher zu untersuchen, inwieweit die vor- und nachgelagerten Elemente der Wertschöpfungskette eingebunden werden.

¹⁶¹ Vgl. RASKIN et al. (2003)

¹⁶² Vgl. SCHERHORN (2003)

Anhang 2: Beispiel für eine Finanzierung von nationalen Maßnahmen durch die Umweltoption

Die folgenden Berechnungen sollen mögliche Maßnahmen im Rahmen der Umweltoption skizzieren. Welche dieser Maßnahmen im Einzelnen möglich sind, wird sich in den nächsten Monaten herausstellen, wenn die nationalen Spielräume ausgefüllt werden.

Der Umfang der Direktzahlungen in Deutschland beträgt derzeit knapp 4,5 Mrd. €. Das zukünftige Volumen der Milchprämien in Deutschland beträgt etwa zusätzlich eine Mrd. €, so dass ab 2006 von der Gesamtsumme von 5,5 Mrd. € an Direktzahlungen maximal 550 Mio. € im Rahmen der Envelopes für spezifische Maßnahmen eingesetzt werden könnten. Die nachfolgenden Berechnungen zeigen, dass diese Summe auch in ihrer Höhe durchaus sinnvoll für notwendige ökologische und nachhaltige Maßnahmen eingesetzt werden. Breitet sich der Umfang des ökologischen Landbaus in Deutschland stetig weiter aus, so wird – bei gleicher Förderung - auch die Geldsumme, die hierfür bereitgestellt werden muss, weiter ansteigen. So würde der Gesamtförderbetrag im Jahr 2010 bereits bei rund 250 Mio. € liegen (incl. erhöhtem Beitrag bei Umstellungsbetrieben), wenn der Flächenumfang um 100.000 ha jährlich zunimmt und 2010 rund 8 % der LF ökologisch bewirtschaftet würde.

Tab. 1 (Anhang 2): Potentielle Envelopes-Maßnahmen und ihre Kosten

	geförderte Massnahme		Förderfähiger Umfang (Anzahl Hektar bzw. Tiere)	Förderhöhe in € ¹⁶³	Gesamtförder- kosten pro Jahr
1a	Ökolandbauförderung in 2003 (Beibehaltung)	Fläche in ha	700.000	160	112.000.000
1b	Ökolandbauförderung in 2010 ¹⁶⁴	Fläche in ha	1.400.000	160	224.000.000
1c	zusätzlich für Umstellungsphase (5 Jahre)	Fläche in ha	500.000	50	25.000.000
2	Mutterkuhprämien ¹⁶⁵	Tierzahl	600.000	200	120.000.000
2b	Mutterschafprämien	Tierzahl	1.700.000	28 ¹⁶⁶	47.600.000
3	Beweidungsprämie (Weiden und Mähweiden)	Fläche in ha	3.000.000	50	150.000.000
4	Grünlandeinsaat in Überschwemmungsgebiete	Fläche in ha	20.000	500	10.000.000
	Gesamt in 2010				576.600.000

Um die derzeitige Förderung von Mutterkühen beizubehalten (ohne Extensivierungszuschlag) wären weitere 120 Mio. Euro notwendig, für die Förderung der Schafhaltung knapp 50 Millionen Euro. Deutlich aufwendiger ist der Vorschlag, eine Beweidungsprämie einzuführen. Abgesehen von der Kontroll- und Aufzeichnungsproblematik und den damit verbundenen Aufwendungen würde eine entsprechende Massnahme auch erhebliche Gesamtprämienkosten verursachen. Selbst bei einer vergleichsweise

¹⁶³ Förderhöhe für Ökolandbaubeibehaltung bzw. Umstellung laut Rahmenplan der GAK für Ackerflächen und Grünland 160 €, für die Einführung liegt der Betrag um 50 € höher. Die genauen Förderhöhen differieren zwischen den einzelnen Bundesländern (URL: <http://www.SOEL.de> (2003); NIEBERG & STROHM-LÖMPCKE (2002), FAL-Erhebung in den zuständigen Länderministerien)

¹⁶⁴ bei einer angenommenen jährlichen Steigerung der Ökolandbaufläche um 100.000 ha

¹⁶⁵ Die nationale Höchstgrenze für die Haltung prämienerberechtigter Mutterkühe liegt in Deutschland bei 639.535 Tieren. Die tatsächliche Anzahl der Mutterkühe liegt laut Viehzählung vom Mai 2003 nur geringfügig darüber, da ohne die Prämien die Haltung von Mutterkühen in der Regel unwirtschaftlich ist.

¹⁶⁶ Die Prämie je Mutterschaf beträgt derzeit 21 €. In benachteiligten Gebieten wird darüber hinaus eine zusätzliche Prämie von 7 € je Tier gewährt.

niedrigen Hektarprämie von 50 € je Hektar würden Kosten in Höhe von mindestens 150 Mio. € anfallen.¹⁶⁷ Dem gegenüber ist die Umwandlung von Ackerland in Grünland in besonders sensiblen Gebieten auch bei einem relativ hohen Fördersatz von 500 € aufgrund des begrenzten Gebietsumfangs relativ gering.

¹⁶⁷ Laut aktueller agrarstatistischer Erhebung werden in Deutschland rund 5 Mio. Hektar Grünland durch landwirtschaftliche Betriebe genutzt. Der relative Umfang der reinen Schnittnutzung nimmt zwar zu, doch werden laut Bodennutzungserhebung bundesweit über über 60 % des Grünlandes als Weiden oder Mähweiden genutzt..