

# Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union

BERNHARD OSTERBURG und URSULA STRATMANN

Regional Agri-Environmental Policy in Germany under the Influence of the Financial Promotion Offered by the European Union

The article addresses the role the European Union plays in the agri-environmental policy and considers the co-financing of agri-environmental programmes in Germany. First, the development of measures taken under this policy is described from the 1980ies until the present Agenda 2000, taking especially into account the effects of financial promotion by the EU. In addition, a view on nature conservation and water protection reveals the sometimes conflicting interactions between agri-environmental measures and other areas and instruments of environmental policy. In a second part, three sections describe identified problems resulting from the influence of the EU: the effects on the choice and design of agri-environmental policy instruments in the Federal States of Germany, the uncertainties and contradictions resulting in the area of property rights, and the controversially rated income effects. The results are brought together and discussed with reference to the current debate on the disentanglement of agri-environmental policy. Finally, conclusions are drawn for the practical design of agri-environmental policy.

**Key words:** agri-environmental programmes; Reg. (EEC) 2078/92; Reg. (EC) 1257/99; nature conservation; water protection; subsidiarity; property rights; income effects

## Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Diskussion um die optimale Verteilung von Kompetenzen in der Agrarumweltpolitik beschäftigt sich der vorliegende Beitrag mit der Rolle der Europäischen Union, wobei die Kofinanzierung von Agrarumweltprogrammen in Deutschland in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt wird. Zunächst werden die Etappen in der Entwicklung dieser Maßnahmen von den 80er Jahren bis zur aktuellen Situation der Agenda 2000 unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen der EU-Förderpolitik nachgezeichnet. Ergänzende Ausblicke auf die Naturschutz- und Wasserschutzpolitik zeigen die zum Teil konfliktträchtigen Wechselwirkungen der Agrarumweltmaßnahmen mit anderen Handlungsfeldern und Instrumenten der Umweltpolitik auf. In einem zweiten Teil werden die identifizierten Probleme, die aus dem Einfluss der EU resultieren, in drei Themenblöcken zusammenfassend dargestellt, und zwar bezüglich der Auswirkungen auf Wahl und Ausgestaltung der agrarumweltpolitischen Instrumente in den Ländern, auf Unsicherheiten und Widersprüche hinsichtlich eigentumsrechtlicher Festlegungen sowie mit Blick auf die sehr unterschiedlich bewerteten Einkommenseffekte. Abschließend werden die Ergebnisse zusammengeführt, unter Bezugnahme auf die aktuelle Debatte zur Politikentflechtung in der Agrarumweltpolitik diskutiert und Schlussfolgerungen für die praktische Ausgestaltung der Agrarumweltpolitik abgeleitet.

**Schlüsselwörter:** Agrarumweltprogramme; VO (EWG) 2078/92; VO EG 1257/99; Naturschutz; Wasserschutz; Politikverflechtung; Subsidiarität; Eigentumsrechte; Einkommenseffekte

## 1 Einleitung

Die Bedeutung von Agrarumweltmaßnahmen als Instrumente der Agrarumweltpolitik zur Erreichung von Zielen des Umwelt- und Naturschutzes in der Landwirtschaft hat

im Laufe der letzten 15 Jahre immer mehr zugenommen. Im Rahmen von Agrarumweltprogrammen verpflichten sich Landwirte auf freiwilliger Basis gegenüber der Verwaltung, für einen begrenzten Zeitraum eine durch bestimmte Auflagen definierte, extensive landwirtschaftliche Produktionsweise oder Flächenpflege durchzuführen, und erhalten dafür eine Prämie. Der heute erreichte Stand der Umsetzung freiwilliger Agrarumweltmaßnahmen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (vgl. PLANKL, 2001) wäre ohne die zunehmende Aktivität der EU in diesem Bereich nicht denkbar. Durch gesetzliche Vorgaben, vor allem aber durch die Bereitstellung von Mitteln zur Kofinanzierung von Maßnahmen hat sie entscheidend zur flächendeckenden Umsetzung und zur Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme in den Mitgliedstaaten beigetragen. Die Kofinanzierung hat jedoch spezifische Durchführungsprobleme und Konflikte mit anderen Instrumenten der regionalen Agrarumweltpolitik mit sich gebracht und steht darüber hinaus unter Hinweis auf die Notwendigkeit einer konsequenteren Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips massiv in der Kritik (vgl. z.B. Niedersächsische Regierungskommission, 2001).

Vor diesem Hintergrund ist die doppelte Zielsetzung des vorliegenden Beitrags zu sehen: Zum einen gilt es, einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland zu geben. Bei der Analyse der Trends und Strategien in der föderalen Agrarumweltpolitik steht insbesondere die Frage im Vordergrund, welchen Einfluss die EU-Förderpolitik genommen hat bzw. nach wie vor ausübt. Zum anderen werden die identifizierten Probleme genauer herausgearbeitet und im Lichte der gegenwärtigen Auseinandersetzung um das Ausmaß erforderlicher Politikentflechtung diskutiert.

Da in diesem Zusammenhang das Verhältnis von Maßnahmen mit vorrangig abiotischen und solchen mit biotischen Schutzziele thematisiert wird, werden zunächst in Abschnitt 2 Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen begrifflich voneinander abgegrenzt. Daran schließt sich in Abschnitt 3 die Darstellung der Entwicklung von Agrarumweltmaßnahmen, der Programmstrukturen und Finanzmitteln in Deutschland an. Den jüngsten Entwicklungen im Rahmen der Agenda 2000 wird hier besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Einige ergänzende Betrachtungen zu Instrumenten des Naturschutzes und des Wasserschutzes sowie zu deren Finanzierung in Abschnitt 4 ermöglichen die Einordnung der Bedeutung von Agrarumweltprogrammen im Kontext der gesamten Agrarumweltpolitik.

In Abschnitt 5 werden schließlich die Probleme bei der Umsetzung der EU-Agrarumweltmaßnahmen zu drei Bereichen zusammengefasst und diese eingehender beleuchtet. Erstens soll analysiert werden, welchen Einfluss die Förderung durch die EU auf die Wahl und Ausgestaltung agrarumweltpolitischer Instrumente in den Regionen hat und wie sie auf die institutionellen Strukturen zur Umsetzung der Maßnahmen wirkt. Zweitens wird die konfliktträchtige

Wechselwirkung von eigentumsrechtlichen Festlegungen durch das Ordnungsrecht und impliziter Zuteilung durch die Zahlung von Prämien erörtert. Drittens werden die in der Literatur kontrovers diskutierten positiven Einkommenswirkungen von Agrarumweltprämien behandelt. In Abschnitt 6 werden die Ergebnisse vor dem Hintergrund der aktuellen Debatte zur Politikentflechtung in der Agrarumweltpolitik zusammengefasst und diskutiert.

Der Beitrag beruht auf der Begleitforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL) zu Agrarumweltprogrammen; ergänzend fließen Ergebnisse einer Arbeit am Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen zur Finanzierung des Naturschutzes in Deutschland ein (Abschnitt 4.1).

## 2 Definition von Agrarumweltmaßnahmen und Abgrenzung des Vertragsnaturschutzes

In der Literatur werden die Begriffe „Agrarumweltmaßnahmen“ und „Vertragsnaturschutz“ oftmals synonym verwendet (z.B. in RUDLOFF und URFEI, 2000, S. 137; vgl. NOTTMEYER-LINDEN et al., 2000). Da im Folgenden vor allem auf Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität Bezug genommen wird, werden zunächst die verwendeten Abgrenzungen dargelegt.

Merkmale von Agrarumweltmaßnahmen sind die Freiwilligkeit, die zeitliche Befristung sowie die Zahlung einer Prämie als Kompensation und Anreiz an teilnehmende Landwirte, die erwünschte, umweltfreundliche Bewirtschaftungs- oder Landschaftspflegeverfahren einführen oder beibehalten. Die unterschiedlichen Maßnahmen werden in Agrarumweltprogrammen zusammengefasst, wobei zum Teil eine Unterteilung in Kulturlandschafts- und Landschaftspflege- oder Vertragsnaturschutzprogramme vorgenommen wird. Die von Landwirten erbrachten Umweltleistungen haben den Charakter von öffentlichen Gütern, deren Bereitstellung durch den Markt nicht im optimalen Umfang zu gewährleisten ist. Deshalb gelten staatliche Eingriffe zur Angebotsverbesserung als gerechtfertigt (BROMLEY, 1997). Die Umweltleistung muss dabei über die Standards hinausgehen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen ohnehin einzuhalten sind (NIENDIEKER, 1998) und bei deren Nichteinhaltung demzufolge das Verursacherprinzip gilt. Die Zahlung einer Agrarumweltprämie fällt dagegen unter das Gemeinlastprinzip und setzt voraus, dass der Landwirt die uneingeschränkten Nutzungsrechte innehat (BENNINGER, 1996; HAMPICKE, 2000). Von Maßnahmen in Wasser- und Naturschutzgebieten, bei denen die Verfügungsrechte entschädigungslos im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums oder gegen Zahlung eines Ausgleichs durch hoheitliche Ge- und Verbote eingeschränkt sind, unterscheiden sich die Agrarumweltmaßnahmen durch die freie Entscheidung über die Teilnahme sowie die vorbehaltlos mögliche Rückkehr zur bisherigen Nutzung nach Ablauf der Förderung.

Die Maßnahmen sind bislang fast ausnahmslos handlungs- und nicht ergebnisorientiert, da Handlungen vorgeschrieben werden, von denen eine positive Umweltwirkung erwartet wird. Im Teilnahmebetrieb messbare Umweltwirkungen werden dagegen nur selten berücksichtigt. Die Prämie orientiert sich an den privatwirtschaftlichen Kosten, die aufgrund der Auflageneinhaltung zu erwarten sind, und enthält damit auch die Einkommenseffekte staatlicher Stüt-

zungsmaßnahmen<sup>1</sup>). Auf der gesamten Landesfläche angebotene, sogenannte „horizontale“ Extensivierungsmaßnahmen (DEBLITZ, 1999) verfolgen vorrangig Ziele des abiotischen Ressourcenschutzes, also die Entlastung der Umweltgüter Luft, Boden und Wasser, beispielsweise durch eine Reduzierung des Dünge- oder Pflanzenschutzmitteleinsatzes. Ihr Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität bleibt begrenzt. Im Gegensatz dazu werden gezielt für den Arten- und Biotopschutz konzipierte Maßnahmen innerhalb bestimmter Gebietskulissen umgesetzt oder gelten landesweit, dann aber nur für ausgewählte Standorttypen. Sie werden vorwiegend auf Einzelflächen durchgeführt und beinhalten die Einhaltung einer sehr geringen Nutzungsintensität sowie oft sehr detaillierte Pflegevorschriften. Die landwirtschaftliche Produktion wird bei Extensivierungsmaßnahmen mit abiotischen Schutzziele in der Regel weniger stark eingeschränkt als bei naturschutzorientierten Maßnahmen, bei denen die Flächenpflege im Vordergrund steht.

Kennzeichnend für den Vertragsnaturschutz ist die Ausrichtung an Zielen des Arten- und Biotopschutzes und ein individuell ausgehandelter Vertrag, der dem Landwirt einen gleichberechtigten Status gegenüber der Verwaltung sichert. Agrarumweltmaßnahmen mit standardisierten Vorgaben, die auf dem Antragsweg vereinbart und in der Regel durch die Agrarverwaltung betreut werden, stellen dagegen mitwirkungsbedürftige Verwaltungsakte dar. Der geringere Verwaltungsaufwand für den Abschluss und die Durchführung solcher Maßnahmen geht allerdings auf Kosten der Anpassungsmöglichkeiten an lokale Ziele oder jahresabhängige Gegebenheiten. Unterschiede zum Vertragsnaturschutz bestehen auch in Bezug auf die Möglichkeit der Verwaltung, den Verwaltungsakt einseitig aufzuheben oder abzuändern, während bei Verträgen hierfür das gegenseitige Einverständnis beider Vertragspartner notwendig ist (VON DEM BUSSCHE, 2001).

Naturschutz ist als „komplexer Naturhaushaltsschutz“ (z.B. SRU, 1987, 1998) grundsätzlich medien- und sektorübergreifend aufzufassen. In diesem Beitrag wird er mit *biotischem* Ressourcenschutz gleichgesetzt und damit auf die Komponente des klassischen Arten- und Biotopschutzes reduziert. Diese Sichtweise erscheint zur Akzentuierung der hier relevanten Fragestellungen zweckmäßig.

Nach juristischer Definition ist das Vorliegen eines Vertrags die Voraussetzung für die Verwendung des Begriffs Vertragsnaturschutz. Weil aber bei vielen, auf den biotischen Ressourcenschutz abzielenden Maßnahmen kein Vertrag im engeren Sinne vorliegt, soll im Folgenden von „naturschutzorientierten Agrarumweltmaßnahmen“ gesprochen werden. Dies sind Maßnahmen mit biotischen Schutzziele, bei denen entweder die Verantwortlichkeit für die Maßnahmenkonzeption und -durchführung in der Hand der

1) HOFREITHER (2000) spricht in diesem Zusammenhang von einer „double loss“-Situation, in der durch die Marktpolitik Umweltprobleme geschaffen werden, die gleichzeitig durch entsprechend teure Agrarumweltprogramme begrenzt werden sollen. Nach der Agrarreform von 1992 hat sich diese Situation durch die Preissenkungen für Ackerbauprodukte zwar entschärft, die neu eingeführten Flächenprämien verteuern aber weiterhin eine Umwidmung von Ackerland in Grünland oder Biotopflächen. Andererseits wird die Flächennutzung auf marginalen Standorten durch staatliche Stützungsmaßnahmen aufrechterhalten, beispielsweise durch die Mutterkuh- und Mutterschafprämien (HEISSENHUBER et al., 2000), sodass naturschutzorientierte Landschaftspflegemaßnahmen bei Wegfall dieser staatlichen Markteingriffe teurer würden.

Naturschutzverwaltungen liegt oder die Zielstellung, die Bindung an naturschutzfachlich begründete Gebietskulissen bzw. bestimmte Habitate (z.B. Streuobstwiesen) oder die Art der Auflagen (z.B. Spätschnittnutzung im Grünland) eine derartige Zuordnung plausibel erscheinen lassen. Eine exakte Abgrenzung ist jedoch nicht immer möglich (vgl. OSTERBURG, 2002).

### 3 Entwicklung der Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland

#### 3.1 Entstehung erster Agrarumweltprogramme

Seit 1987 wurde den Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaft die Möglichkeit eröffnet, landwirtschaftlichen Betrieben innerhalb von Gebietskulissen mit gefährdeter Umwelt von der EG kofinanzierte, umweltbezogene Beihilfen zu gewähren. Diese Maßnahmen wurden nach Art. 19 der „Effizienz-Verordnung“ (VO (EWG) 797/85 und Änderungsverordnung 1760/87) mit einem Anteil der EG von 25 % kofinanziert. Viele zunächst ausschließlich mit Landesmitteln finanzierte Naturschutzprogramme der Bundesländer wurden daraufhin mit Hilfe von EG-Mitteln ausgeweitet. Die verausgabten Landesmittel nahmen bis Anfang der 90er Jahre deutlich zu (vgl. Abschnitt 4.1), wobei die EG-Kofinanzierung den ohnehin vorhandenen Wachstumstrend unterstützte (vgl. Tab. 1). Im bayerischen Kulturlandschaftsprogramm (KuLaP), das Anfang der neunziger Jahre innerhalb einer Förderkulisse von 50 % der Staatsfläche einen Budgetumfang von 35 Mio. € pro Jahr erreichte, wurden vermehrt nicht naturschutzfachlich orientierte Maßnahmen, beispielsweise die Aufrechterhaltung der Grünlandnutzung, in die Förderung aufgenommen. (SCHULZE-WESLARN, 1991; Naturlandstiftung Hessen, 1992). Auch im Rahmen des baden-württembergischen MEKA-Programms („Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich“), das 1992 als flächendeckendes Pilotprojekt mit einer Kofinanzierung der EU von 50 % eingeführt wurde, kam es zu einem starken Bedeutungszuwachs der nicht naturschutzorientierten Extensivierungsmaßnahmen (ZEDDIES und DOLUSCHITZ, 1996).

Im Rahmen des EG-Extensivierungsprogramms gemäß VO (EWG) 4115/88, das eine Reduzierung der Überschussproduktion zum Ziel hatte, konnten zwischen 1989 und

1992 bundesweit einheitliche Extensivierungsverträge mit fünfjähriger Laufzeit abgeschlossen werden. Etwa 70 % der Mittel wurden zur Förderung des ökologischen Landbaus nach der sogenannten produktionstechnischen Methode eingesetzt (KÖNIG, 1993). Der Bund richtete einen Sonderrahmenplan innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) ein und finanzierte 70 % des nationalen Anteils, so dass die Länder nur 22,5 % der gesamten Extensivierungsprämien aufzubringen hatten.

Der geringe Gestaltungsspielraum im EG-Extensivierungsprogramm und die hohen Kofinanzierungsanteile von EG und Bund führten zu einer regionalen Allokation der Fördermittel, die vor allem mit den unterschiedlichen naturräumlichen Bedingungen (vgl. SCHULZE-PALS, 1994) und dem Strukturbruch in den neuen Ländern erklärt werden kann. Dagegen war bei Maßnahmen, die gemäß Art. 19 der „Effizienz-Verordnung“ gefördert wurden, eine stärkere Differenzierung zwischen den Ländern zu beobachten, die vor allem auf unterschiedliche Politikschwerpunkte und Strategien zurückzuführen ist. Durch die Erhöhung der Landesmittel, die mit einer Ausweitung der Fördertatbestände auf weniger anspruchsvolle, breitenwirksame Extensivierungsmaßnahmen und einer standardisierten Antragsabwicklung durch die Agrarverwaltung einher ging, erreichten Baden-Württemberg und Bayern 1992 einen Anteil von über 60 % der in Deutschland verausgabten Mittel für Agrarumweltmaßnahmen außerhalb des Sonderrahmenplans der GAK. In Baden-Württemberg spielte hierbei vor allem der höhere Kofinanzierungsanteil der EU von 50 % eine wichtige Rolle.

#### 3.2 Agrarumweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92

Im Rahmen der Agrarreform von 1992 wurden Agrarumweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92 als flankierende Maßnahme eingeführt. Neben dem Umweltziel wurden auch die Marktentlastung und die Sicherung angemessener Einkommen der Landwirte als Ziele genannt. Förderfähig war im Gegensatz zum EG-Extensivierungsprogramm nun auch die Beibehaltung erwünschter Landnutzungsformen (zur Ausgestaltung und Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in Deutschland vgl. NIENDIEKER, 1998).

Tabelle 1: Entwicklung des Finanzmitteleinsatzes für Agrarumwelt- und Extensivierungsprogramme (ab 1990 nur EG- bzw. EU-kofinanzierte Programme)

Vorgang		Finanzmittel in € je Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche (LF) p.a. <sup>2</sup>														Summe € p.a. D
		SH	NI	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BB	MV	SN	ST	TH	D	
Landesprogramme (ohne EG)	1986–87	1,5	0,7	2,7	0,5	0,8	0,2	4,6	0,7	.	.	.	.	.	2,1 <sup>3</sup>	24,3 <sup>3</sup>
Art. 19 Effizienz-VO u. MEKA	1990–92	5,1	4,4	3,0	13,6	25,9	48,8	19,3	4,4	5,1	3,8	16,9	0,0	0,0	12,5	214,5
EG-Extensivierungsprogramm	1992/93	3,5	4,7	2,3	17,6	7,1	6,2	4,9	10,5	12,6	13,0	6,1	4,0	9,5	6,8	116,8
Summe 1990-1992/93	gesamt	8,6	9,0	5,3	31,2	33,0	55,0	24,2	14,9	17,7	16,8	22,9	4,0	9,5	19,3	331,3
	Land <sup>1</sup>	4,6	4,3	2,8	14,2	21,0	38,0	15,5	5,7	6,7	5,7	14,0	0,9	2,1	10,9	187,2
VO (EWG) 2078/92, 1998-99	gesamt	3,8	4,2	7,0	26,9	26,2	54,0	71,9	36,4	17,1	15,2	58,1	13,7	44,1	31,1	534,0
	Land <sup>1</sup>	1,4	0,9	2,1	13,5	13,1	27,0	35,9	7,8	4,3	3,3	14,5	1,9	11,0	12,8	220,3
VO(EG) 1257/99, 2004–06	gesamt	8,0	10,8	30,9	38,9	37,1	104,4	68,6	50,2	33,6	16,7	48,9	25,1	49,0	41,2	706,9
	Land <sup>1</sup>	2,9	2,4	9,3	19,5	18,6	52,2	34,3	10,8	8,4	3,7	12,2	3,5	12,3	16,5	283,9
Änderung Zeitraum 2004–06 gegenüber:																
Anfang der 90er	Gesamt	-8	19	487	25	13	90	184	237	90	0	113	524	418	113	
	Land	-38	-44	237	37	-12	37	121	91	26	-36	-13	281	476	52	
1998–99	Gesamt	110	160	340	45	42	93	-5	38	97	10	-16	84	11	32	

<sup>1</sup> Landesmittel wurden anhand der Anteile an GAK-Maßnahmen im Jahr 1998 geschätzt; dieser Anteil wurde auch auf den Zeitraum 2004-06 übertragen. – <sup>2</sup> LF einheitlich von 1999; Beträge in DM wurden in € umgerechnet (1 € = 1,95583 DM). – <sup>3</sup> 1986-87 nur alte Länder.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach VOGEL (1988), KÖNIG (1993), LOTZ (2001), MEHL und PLANKL (1995), OSTERBURG (2002).

Osterburg 4/2002

Der EU-Kofinanzierungssatz wurde auf 50 %, in den Ziel-1-Gebieten, zu denen die neuen Bundesländer gehören, sogar auf 75 % festgelegt. Die stärkere finanzielle Beteiligung der EU im Rahmen des Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Garantie, erweiterte den finanziellen Handlungsspielraum der in Deutschland für die Umsetzung der Agrarumweltprogramme zuständigen Bundesländer. In allen Ländern wurden neue Agrarumweltprogramme aufgelegt und bestehende Programme aufgrund der vorteilhaften Kofinanzierung in die neue Förderung überführt. Die Fördermittel für EU-kofinanzierte Agrarumweltprogramme in Deutschland stiegen bis Ende der 90er Jahre gegenüber der Situation vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 um ca. 60 % an.

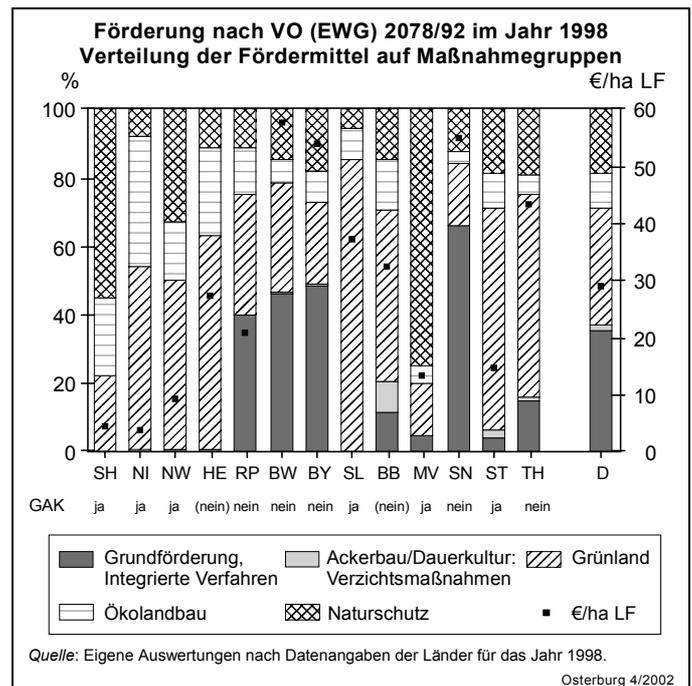
Die erst im Jahr 1996 erlassene Durchführungsverordnung VO (EWG) 746/96 schrieb vor, dass die in den Prämien enthaltene „Anreizkomponente“, die über eine reine Kostenkompensation hinausgeht, eine Höhe von 20 % der auflagenbedingten Verluste und Mehraufwendungen nicht überschreiten soll. Weiterhin wurde eine systematischere Kontrolle der Auflageneinhaltung, die Begleitung und Bewertung der Programme durch die Mitgliedstaaten sowie eine Unterrichtungspflicht gegenüber der Europäischen Kommission vorgesehen. Diese gegenüber Art. 19 der „Effizienz-Verordnung“ genaueren Vorgaben der EU zielten auf eine Qualitätsverbesserung bei der Programmausgestaltung und Durchführung. Gleichzeitig wurde aber nur wenig Einfluss auf die einzelnen Programminhalte genommen, was zu einer großen Maßnahmenvielfalt beigetragen hat.

Der Bund beteiligte sich über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) an der Finanzierung ausgewählter Maßnahmen. Bei einer Kofinanzierung durch EU und Bund blieb den Ländern ein Finanzierungsanteil von nur 20 % in den alten und 10 % in den neuen Ländern. Die Förderung hatte vor allem für die Grünlandextensivierung und den ökologischen Landbau Bedeutung. Eine Förderung von Naturschutz- und Landschaftspflegemaßnahmen wird, da sie in die Kompetenz der Länder fällt, im Rahmenplan der GAK explizit ausgeschlossen (SCHLAGHECK, 2001). Der Anteil der vom Bund kofinanzierten Maßnahmen an den Gesamtausgaben gemäß VO (EWG) 2078/92 machte nur etwa 10 % aus, da gerade Länder mit hoher Agrarumweltförderung ihre Programme ohne GAK-Beteiligung durchführten. Hierzu zählen die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Sachsen; in Thüringen haben GAK-Maßnahmen praktisch keine Bedeutung. Hessen stieg nur zeitweise in die GAK-Förderung ein, in Brandenburg wird seit 1998 ohne GAK gefördert (vgl. Abb. 1). Eine bundesweite Harmonisierung der Maßnahmenausgestaltung durch die GAK wurde aus diesen Gründen nicht erreicht.

Die Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Agrarumweltförderung in den Ländern blieben im Zuge der Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 bestehen. Die auf die gesamte LF bezogenen Fördermittel variierten von unter 5 € bis über 50 € pro Hektar (Tab. 1). Allein in den drei Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen wurden im Jahr 1999 gut 70 % der gesamten Ausgaben gemäß VO (EWG) 2078/92 in Deutschland getätigt (LOTZ, 2001). Prämienhöhe und Auflagen variierten bei vergleichbaren Maßnahmen erheblich zwischen den Ländern. Diese Prämienunterschiede können neben standort- und strukturbedingten Unterschieden auch auf Festlegungen in Vorgängerprogrammen, un-

terschiedliche Prämienkalkulationsverfahren und politische Schwerpunktsetzungen zurückgeführt werden (PLANKL, 1998).

In Bundesländern ohne GAK-Beteiligung wurde der größere Gestaltungsspielraum ohne die Vorgaben des Bundes dahingehend genutzt, dass die Fördertatbestände auf Maßnahmen mit geringeren Auflagen ausgeweitet wurden. Zu nennen sind z.B. die Grundförderung in Bayern und Sachsen, integrierte Verfahren in Rheinland-Pfalz oder Grünlandextensivierung und Mulchsaat in Baden-Württemberg (vgl. Abb. 1). Daneben erreichte die Grünlandextensivierung mit abiotischen Zielen innerhalb wie außerhalb der GAK-Förderung eine hohe Bedeutung. Sie dominiert z.B. in den Programmen von Hessen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und des Saarlandes. In den nordwestdeutschen Bundesländern, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern wirkten die Landesmittel und andere politische Prioritätensetzungen stärker begrenzend auf die verfügbaren Budgets (MEHL und PLANKL, 1995). Auffällig ist der in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern überdurchschnittliche Umfang naturschutzorientierter Maßnahmen. Budgetunterschiede zwischen den Ländern fallen daher in Bezug auf die speziellen Naturschutzmaßnahmen weniger stark aus. Der ökologische Landbau wurde 1998 mit 10 % des Agrarumweltbudgets gefördert.



**Abbildung 1**

Aus Gründen der sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel kann eine Prämien differenzierung bei Maßnahmen sinnvoll sein, die eine hohe Varianz der Anpassungskosten aufgrund standörtlicher oder betrieblicher Merkmale erwarten lassen (vgl. Abschnitt 5.3). Prämienstaffelungen anhand der Bodengüte wurden aber nur in wenigen Bundesländern bei der Flächenstilllegung zu Biotopschutzzwecken und der Umwandlung von Ackerflächen in Grünland vorgesehen (PLANKL, 1999a). Diese Maßnahmen erreichten 1998 weniger als 2 % der gesamten Agrarumweltförderung. Bleiben naturschutzorientierte Maßnahmen unberücksichtigt, lässt sich der Anteil der horizontalen Agrarumwelt-

maßnahmen mit landesweit einheitlicher Prämie auf ca. 80 % der Gesamtfördersumme schätzen.

Innerhalb der Länder kam es bei horizontalen Maßnahmen mit landesweit einheitlicher Prämie zu einer mittels statistischer Tests nachweisbaren, signifikanten Konzentration der Mittel in Regionen mit ungünstigerer, naturräumlicher Ausstattung und geringeren Viehbesatzdichten (OSTERBURG et al., 1997). In diesen Regionen nehmen im Vergleich zu Gunstregionen mehr Betriebe an Agrarumweltprogrammen teil, da sie geringere Anpassungskosten an Programmauflagen zu erwarten haben und von der Einheitsprämie eine entsprechend höhere Anreizwirkung ausgeht. Auch auf Grundlage einzelbetrieblicher Daten lässt sich eine Konzentration der Teilnahme auf Betriebe nachweisen, die ohnehin extensiver wirtschaften. Eine Ausnahme bilden der auch in intensiver wirtschaftenden Betrieben leichter umsetzbare, bodenschonende Acker- und der Zwischenfruchtanbau. Diese Maßnahmen erreichen in Baden-Württemberg und Sachsen auch auf besseren Standorten hohe Flächenanteile (vgl. OSTERBURG, 2001).

Naturschutzorientierte Maßnahmen machten im Jahr 1998 einen Anteil von etwa 20 % an den Gesamtausgaben für Agrarumweltprogramme in Deutschland aus. Den Förderschwerpunkt bilden Maßnahmen auf Grünlandflächen. Durch das Angebot freiwilliger Agrarumweltmaßnahmen ist es allerdings nicht gelungen, entscheidend zur Schaffung neuer Kleinstrukturen in der Agrarlandschaft beizutragen. So wurden im Jahr 1998 deutschlandweit weniger als 10.000 Hektar langjährige Stilllegung und Randstreifen gemäß VO (EWG) 2078/92 gefördert, dies entspricht 0,05 % der LF (OSTERBURG, 2002). Die geringe Akzeptanz lässt sich mit der Ablehnung einer Flächenumwidmung seitens der Landwirtschaft und der begrenzten Anreizwirkung der Prämie erklären. Bei kleinflächigen Maßnahmen stehen dem hohen Aufwand für die Antragstellung vergleichsweise geringe Prämienbeträge pro Betrieb gegenüber.

**Tabelle 2: Förderung gemäß VO (EWG) 2078/92: Fläche pro Antrag und Anteil von Naturschutzmaßnahmen 1998**

Vorgang	Gesamt	Nord	Mitte	Süd	Ost
<b>Hektar Förderfläche pro Antrag:</b>					
Grundförderung	45	.	.	38	312
Ackerbau Betriebszweig	46	14	14	.	57
Ackerbau Einzelfläche	9	.	.	6	119
Grünland Betriebszweig	37	24	43	27	46
Grünland Einzelfläche	9	.	.	9	33
Umwandlung Acker	12	6	7	.	17
Integrierter Ackerbau	103	.	54	.	528
Ökolandbau	32	27	43	21	131
Naturschutzmaßnahmen	3	8	3	2	19
<b>Anteil Naturschutzmaßnahmen in % aller Agrarumweltmaßnahmen:</b>					
Förderfläche	9	23	4	7	11
Budget	19	27	5	21	21
Anträge	34	51	28	33	37

Nord: Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen; Mitte: Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland; Süd: Baden-Württemberg, Bayern; Ost: Neue Bundesländer.

Quelle: Eigene Auswertungen auf Basis von Förderstatistiken der Länder für das Jahr 1998. Osterburg, 4/2002

Die meist auf kleine Förderflächen ausgerichteten, naturschutzorientierten Maßnahmen weisen auch aus Sicht der Verwaltung strukturelle Nachteile auf. Während sich der Verwaltungs- und Kontrollaufwand pro Antrag aufgrund der Kulissenbindung und spezieller Auflagen erhöht, flie-

ßen pro Antrag vergleichsweise wenig Fördermittel ab. In Tabelle 2 wird die durchschnittliche Förderflächengröße pro Antrag angegeben, die bei Naturschutzmaßnahmen besonders gering ausfällt. An den Gesamtbetrieb oder Betriebszweig gebundene Maßnahmen wie integrierter Anbau, Grünlandextensivierung und ökologischer Landbau weisen große Flächen pro Antrag auf, Einzelflächenmaßnahmen nehmen eine Mittelstellung ein. Der Flächenanteil naturschutzorientierter Maßnahmen lag 1998 bei ca. 10 % der gesamten Förderfläche. Der Anteil am Gesamtbudget fiel aufgrund höherer Hektarprämien entsprechend höher aus, und aufgrund des geringen Flächenumfangs pro Antrag betrug der Anteil an allen Anträgen 34 %. Einer starken Ausweitung von kleinflächigen naturschutzorientierten Maßnahmen sind aufgrund dieser strukturellen Nachteile Grenzen gesetzt.

### 3.3 Weiterentwicklung der Agrarumweltprogramme unter der Agenda 2000

In der jüngsten Reform der EU-Agrarpolitik, der Agenda 2000, ist eine Fortführung und Stärkung der Agrarumweltmaßnahmen als zentraler Bestandteil der Förderung des ländlichen Raums sowie eine Präzisierung der EU-Vorgaben für deren Ausgestaltung, Umsetzung und Evaluierung vorgesehen. Die Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum, die in der VO (EG) 1257/99 zusammengefasst wurden, sollen gemeinsam geplant, durchgeführt und evaluiert werden. Dadurch ergeben sich Chancen, die Agrarumweltprogramme stärker mit anderen Förderbereichen zu vernetzen. Die Umweltziele der Agrarumweltmaßnahmen werden in Art. 22 der VO (EG) 1257/99 präziser beschrieben als in der Vorgängerverordnung, während auf Einkommen und Märkte bezogene Ziele nicht mehr genannt sind. Die Kofinanzierungssätze der EU für Agrarumweltmaßnahmen sowie die Vorgaben bezüglich der Anreizkomponente der Prämien bleiben unverändert.

Eine neue Fördermöglichkeit im Agrarumweltbereich stellt der Ausgleich für obligatorische Auflagen gemäß Art. 16 der VO (EG) 1257/99 dar, der in nach EU-Recht geschützten Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen gewährt werden kann. Hierzu zählen Schutzgebiete gemäß Flora-Fauna-Habitat (FFH)- oder EU-Vogelschutzrichtlinie (RL 92/43/EWG bzw. RL 79/409/EWG). Der maximal kofinanzierungsfähige Betrag pro Hektar liegt mit 200 € bei nur 44 % des entsprechenden Betrags für freiwillige Agrarumweltmaßnahmen auf Grünlandflächen (Europäische Kommission, 1999). Die Maßnahme „Schutz der Umwelt“ gemäß VO (EG) 1257/99, Art. 33 erlaubt eine Förderung von Projekten und Investitionen im Natur- und Umweltschutz.

#### 3.3.1 Vorgaben der EU

Mit der VO (EG) 1750/99 stellt die EU erhöhte Anforderungen an die Programmierung, Begleitung und Bewertung der Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums (BERGSCHMIDT und PLANKL, 1999). In dieser Durchführungsverordnung sowie weiteren Dokumenten der EU-Kommission werden Kriterien für die Bewertung festgelegt und die Publizität der Ergebnisse vorgeschrieben (Europäische Kommission, 2000). Dokumentation und Erfolgskontrollen der von der EU kofinanzierten Agrarumweltmaß-

nahmen müssen sich also künftig an europäischen Standards orientieren.

Die Bindung der Agrarumweltförderung an die Einhaltung der „guten landwirtschaftlichen Praxis“ im Gesamtbetrieb bedingt zusätzlich eine höhere Kontrolltiefe bei der Überprüfung der an Agrarumweltprogrammen teilnehmenden Betriebe. Diese haben z.T. mit mehr Kontrollen der guten fachlichen Praxis zu rechnen als Nichtteilnehmer und müssen bei Verstößen zusätzlich zu den üblichen Bußgeldern Prämienabzüge hinnehmen (vgl. RIPKE, 2002), wodurch Akzeptanzprobleme entstehen können. Auf Grundlage der VO (EG) 1593/2000 sind Agrarumweltmaßnahmen künftig zwingend in das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) einzubinden. Der Erfassungs- und Kontrollaufwand bei der Abwicklung von Agrarumweltmaßnahmen steigt aufgrund dieser Vorgaben zur exakten Erfassung der Flächengrößen und der Nutzungsberechtigung. Die EU-Vorgaben erhöhen die Kosten pro Vertrag, wovon aufgrund der unter 3.2 beschriebenen strukturellen Nachteile naturschutzorientierte Maßnahmen besonders betroffen sind.

Darüber hinaus stehen die Anforderungen des für den Marktordnungsbereich entwickelten InVeKoS zum Teil im Konflikt mit Naturschutzziele (OSTERBURG, 2002). Gefördert wird in den von der EU kofinanzierten Agrarumweltprogrammen in der Regel nur eine Flächennutzungsart, beispielsweise Grünland. Flächen von Kleinstrukturen wie Gehölzgruppen, Altgras- und Schilfstreifen etc. werden daher in den meisten Bundesländern von der förderfähigen Fläche abgezogen. Bei Unterschreitung der Größe der Förderfläche um mehr als 3 % muss ein Teil der Prämien auch für vergangene Jahre zurückgezahlt werden. In vielen Ländern wird deshalb den Landwirten geraten, Kleinstrukturen zur Sicherheit großzügig von den Antragsflächen abzuziehen, um spätere Regressansprüche aufgrund der Flächengröße zu vermeiden. Das Herausmessen dieser Kleinstrukturen ist verwaltungsaufwändig und gibt den Landwirten Anreize, eine weitere Ausbreitung von Kleinstrukturen zu verhindern oder solche Flächen zu beseitigen (vgl. GRUND, 2002). Dies kann zur Verhinderung von Verbuschung auf ökologisch wertvollen Grünlandflächen konform zu Naturschutzziele sein, ist es aber sicher nicht in allen Fällen. In Hessen und Bayern wurde deshalb im Rahmen der Entwicklungspläne für spezielle Naturschutzmaßnahmen ein Anteil funktionell zur Fläche gehörender Kleinstrukturen von 10 bzw. 20 % vorgesehen. Bis zu dieser Höhe sind Kleinstrukturen förderfähig, im Falle Bayerns müssen die Flächen meist nur geschätzt werden, da ihr Anteil meist deutlich unter 20 % liegt<sup>2)</sup>.

Ein Problem stellt allerdings die Kompatibilität dieser Flächenbemessung bei Naturschutzverträgen mit der InVeKoS-Erfassung der Agrarverwaltung dar, da bei anderen Fördertatbeständen ein Abzug von Kleinstrukturen durchgeführt wird. Die Berechnung von Naturschutz-Förderflächen kann z.B. gleichzeitig für die auf Grundlage der Futterflächengröße berechneten Tierprämien relevant sein.

2) Eine Änderungsverordnung zur InVeKoS-Regelung, die VO (EG) 2721/2000 eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Randstrukturen bis zu 2 Metern Breite mit Flächenprämien zu fördern. Diese auf Hecken, Gräben und Mauern abzielende Regelung erfordert aufgrund der EU-Vorgabe zur Breite der Strukturen weiteren Verwaltungsaufwand und bietet verglichen mit dem hessischen und bayerischen Ansatz einer prozentualen Anrechnung keine günstige Lösung des Anrechnungsproblems.

Eine unterschiedliche Behandlung von identischen Flächen im InVeKoS durch die Agrar- und Naturschutzverwaltungen ist verwaltungstechnisch aber nur schwer durchführbar. Nach Ergebnissen einer Befragung (OSTERBURG, 2002) wurde in den Naturschutzverwaltungen verschiedener Länder konstatiert, dass formale Kontrollen auf Kosten der Beratung und fachlichen Betreuung von Landwirten stark zugenommen haben. Beratung und Gebietsmanagement drohen durch diese Entwicklung in den Hintergrund zu geraten.

### 3.3.2 Programmgestaltung

Die Länder haben ihre Agrarumweltmaßnahmen aufbauend auf den Erfahrungen mit den alten Programmen weiterentwickelt, es gibt jedoch nur wenige grundsätzlich neue Ansätze. In abgegrenzten Gebietskulissen angebotene und an regionalen Umweltproblemen ausgerichtete Maßnahmen finden sich wie bisher vor allem in den naturschutzorientierten Programmteilen. Auch der Bund hat die Maßnahmen für eine markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung im Rahmen der GEK überarbeitet. Die Aufnahme der zehnjährigen Flächenstilllegung und von Buntbrachen in die GAK-Förderung (LOTZ, 2001) zeigt, dass die Abgrenzung von Naturschutzmaßnahmen weniger strikt ausgelegt wurde.

In Niedersachsen wurden Wasserschutzmaßnahmen innerhalb von Vorranggebieten in das Agrarumweltprogramm integriert. Eine Maßnahme zur Reduzierung der Stickstoffdüngung, die bisher zum Schutz des Trinkwassers im Rahmen der Schutzgebiets- und Ausgleichs-Verordnung (SchALVO) umgesetzt und ausschließlich aus Landesmitteln finanziert wurde, wird in Baden-Württemberg nun als EU-kofinanzierte, flächendeckende Agrarumweltmaßnahme angeboten. Auch in Hessen wurde eine Wasserschutzmaßnahme auf Grünlandflächen aufgenommen. Pfluglose Bodenbearbeitung und Mulchsaat, die bisher schon in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg und Sachsen gefördert wurden, sind nun auch in Rheinland-Pfalz und innerhalb von Gebietskulissen in Nordrhein-Westfalen förderfähig.

Die Grundförderung in Bayern wird nicht mehr angeboten, dafür wurde, wie auch in Baden-Württemberg, ein „umweltorientiertes Betriebsmanagement“ als neue Maßnahme aufgenommen, bei der unter anderem Untersuchungs- und Aufzeichnungspflichten für Düngung und Pflanzenschutz einzuhalten sind. In Baden-Württemberg wurde schließlich ein ergebnisorientierter Ansatz zur Förderung des artenreichen Grünlands eingeführt. Bei dieser Maßnahme sollen die Landwirte das Vorkommen von botanischen Kennarten auf ihren Flächen erfassen; bei Nachweis einer Mindestanzahl werden sie durch eine Zusatzprämie honoriert.

### 3.3.3 Finanzanalyse

Auf Grundlage der Entwicklungspläne der Länder für den EAGFL, Abt. Garantie, sowie der Operationellen Programme für den EAGFL, Abt. Ausrichtung, für alle nicht flankierenden Maßnahmen in den neuen Ländern wurde eine Finanzanalyse durchgeführt (OSTERBURG, 2002). Den Planungen zufolge ist in Deutschland bis zum Jahr 2006 mit einer Erhöhung der Gesamtmittel für die von der EU kofinanzierten Agrarumweltprogramme auf etwa 720 Mio. €

p.a. zu rechnen. Dies entspricht einer Steigerung um ca. 35 % gegenüber der Fördersituation Ende der 90er Jahre. Durch die geplante Modulation in Höhe von 2 % der Direktzahlungen im Marktbereich und eine Umwidmung zugunsten von Agrarumweltmaßnahmen könnte das Budget einschließlich der nationalen Kofinanzierung um weitere 80 Mio. € ansteigen (BMVEL, 2002). Fast alle Länder planen eine Aufstockung ihrer Agrarumweltbudgets, die existierenden Unterschiede zwischen den Ländern werden jedoch weiter bestehen bleiben (vgl. Tab. 1). Da in den Finanzplänen für die Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) 1257/99 alle Förderschwerpunkte in einer gegenüber der EU verbindlichen Form erfasst sind, ist eine Analyse der geplanten Gesamtbudgets und der Bedeutung von umwelt- und naturschutzorientierten Maßnahmen möglich.

Ausschließlich national finanzierte, in den Entwicklungsplänen aufgeführte Maßnahmen werden trotz der größeren Unsicherheit über deren künftige Höhe berücksichtigt, da ihnen zum Teil eine erhebliche Bedeutung zukommt (vgl. Tab. 3). Ein Problem stellt allerdings die unterschiedliche Abgrenzung der in den Plänen berücksichtigten Fördertatbestände dar, wodurch die Vergleichbarkeit der Ergebnisse eingeschränkt wird. So wurden im Finanzplan von Niedersachsen und Sachsen aus Landesmitteln finanzierte Wasserschutzmaßnahmen genannt und als Agrarumweltmaßnahmen angerechnet, in anderen Ländern lagen dagegen keine Planungsdaten für diesen Bereich vor. Änderungsanträge und zu erwartende, zusätzliche Mittel aus der Modulation wurden nicht berücksichtigt. Zur Vergleichbarkeit der Finanzdaten wurden Forstmaßnahmen weggelassen und die Beträge auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF) bezogen.

Die Angaben in Tabelle 3 zeigen, dass die Unterschiede in der Agrarumweltförderung der Länder aus der Überlagerung von unterschiedlich hohen Gesamtbudgets zur Entwicklung des ländlichen Raums sowie den gesetzten Förderschwerpunkten resultieren. Während das Gesamtbudget stärker die finanziellen Möglichkeiten des jeweiligen Lan-

des widerspiegelt, wird durch den Anteil der Agrarumweltförderung am Gesamtbudget eine politische Schwerpunktsetzung deutlich. Ein unterdurchschnittliches Gesamtbudget für den ländlichen Raum pro Hektar LF und gleichzeitig einen geringen Anteil der Agrarumweltprogramme am Budget weisen Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern auf. Geringe Gesamtbudgets und hohe Anteile für Agrarumweltprogramme treten in Nordrhein-Westfalen und Hessen auf, während in Rheinland-Pfalz und Brandenburg für beide Indikatoren durchschnittliche Werte erreicht werden. Länder mit besonders hohen Gesamtbudgets sind Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen, wobei nur in Baden-Württemberg gleichzeitig der Anteil der Agrarumweltförderung überdurchschnittlich hoch ausfällt. Im Saarland wird bei mittlerem Gesamtbudget ein überdurchschnittlicher Anteil für Agrarumweltmaßnahmen eingeplant, in Sachsen-Anhalt bei ebenfalls durchschnittlicher Gesamtförderung ein unterdurchschnittlicher Anteil.

Die Förderung naturschutzorientierter Agrarumweltmaßnahmen schwankt weniger stark als die Agrarumweltförderung insgesamt, da in einigen Ländern mit begrenzterem Budget für Agrarumweltmaßnahmen Schwerpunkte im Naturschutz gesetzt werden, z.B. in Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt (vgl. Tab. 3). Ausgleichszahlungen nach Art. 16 für hoheitliche Einschränkungen in FFH- und EU-Vogelschutzgebieten sind nicht in allen Ländern vorgesehen, und nur in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg erreichen sie größere Bedeutung. Die gemäß Art. 33 geförderten Naturschutzprojekte werden oft ausschließlich aus Landesmitteln finanziert und sind nicht in allen Entwicklungsplänen aufgeführt. Aufgrund von Abgrenzungsunterschieden sind die Finanzdaten für diesen Bereich mit Vorsicht zu interpretieren. Der Förderung von Naturschutzprojekten kommt in einigen Ländern wie Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Bayern eine erhebliche Bedeutung zu.

In vielen Ländern bleiben ausschließlich aus Landesmitteln geförderte, naturschutzorientierte Maßnahmen bzw.

Tabelle 3: Finanzplanung für die Entwicklung des ländlichen Raums gemäß VO (EG) 1257/99 (Dreijahresmittel 2004-2006)

Vorgang		SH	NI	NW	HE	RP	BW	BY	SL	BB	MV	SN	ST	TH	D
<b>Gesamtes Budget einschließlich nationalem und EU-Anteil</b> (alle Maßnahmen mit und ohne EU-Kofinanzierung, ohne forstliche Maßnahmen)															
Alle Maßnahmen gemäß VO (EG) 1257/99	€/ha LF	125	73	79	122	171	251	287	151	170	108	238	179	224	174
Verteilung auf Programmschwerpunkte in % des Gesamtbudgets:															
A: Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	%	20	33	28	23	27	20	37	14	.	.	.	.	.	.
B: Ländliche Entwicklung	%	71	41	16	26	32	24	26	33	.	.	.	.	.	.
C: Umwelt- und Ausgleichsmaßnahmen	%	10	26	56	50	39	56	36	53	37	28	38	18	35	36
Agrarumweltmaßnahmen insgesamt (Art. 22)	€/ha LF	10	18	33	39	39	104	70	50	39	17	67	25	51	44
Anteil Agrarumweltmaßnahmen (Art. 22) an Gesamtförderung	%	8	25	41	32	23	42	24	33	23	16	28	14	23	25
darunter naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen (Art. 22)	€/ha LF	6	3	9	13	7	10	11	10	10	10	12	10	15	8
Anteil naturschutzorientierte Maßnahmen an Art. 22 insgesamt	%	63	17	27	32	17	10	16	21	26	60	17	40	30	18
Gebiete mit umweltspez. Einschränkungen (Art. 16) (FFH)	€/ha LF	1	1	3	0	0	0	1	0	5	0	0	1	1	1
Naturschutzprojekte (Art. 33)	€/ha LF	7	2	0	0	0	11	5	0	0	3	1	1	2	4
<b>Anteil ausschließlich national finanziert Programme und Maßnahmen in % vom Gesamtbudget</b>															
Alle Maßnahmen gemäß VO (EG) 1257/99	%	35	12	3	0	33	25	50	0	14	7	14	3	10	26
Agrarumweltmaßnahmen insgesamt (Art. 22)	%	20	41	6	1	5	0	2	0	13	0	27	0	3	7
darunter naturschutzorientierte Maßn. (Art. 22)	%	32	11	0	1	32	0	12	0	49	0	61	0	0	16
Naturschutzprojekte (Art. 33)	%	31	31	.	.	.	89	53	.	.	0	0	100	100	39
Programmschwerpunkt A: Investitions- und Junglandwirteförderung, Berufsbildung, Verarbeitung und Vermarktung Programmschwerpunkt B: alle Maßnahmen nach Artikel 33 der VO (EG) 1257/99 (Flurbereinigung, Dorferneuerung, Schutz der Umwelt etc.) Programmschwerpunkt C: Benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen, Vorruhestand (flankierende Maßnahmen, ohne Wiederaufforstung)															
<i>Quelle:</i> Eigene Zusammenstellung nach OSTERBURG (2002).															

Osterburg, 4/200

Maßnahmenbestandteile weiter bestehen. Dies lässt sich auf vier Ursachen zurückführen:

- Teilweise werden alte Vertragsnaturschutzmaßnahmen fortgeführt, bei denen sich die Verträge nicht einseitig von der Verwaltung kündigen lassen. Außerdem bieten die Landesprogramme gegenüber EU-konfinanzierten Programmen eine höhere Flexibilität, beispielsweise durch die Möglichkeit zur Verknüpfung mit hoheitlichen Auflagen in Schutzgebieten.
- Viele strukturreiche Flächen würden aufgrund des kleinräumigen Wechsels von Grünland und Gehölzen einen erheblichen Aufwand für die Bemessung der im Rahmen von EU-Agrarumweltmaßnahmen förderfähigen, landwirtschaftlichen Fläche nach InVeKoS-Standards erfordern, wodurch eine EU-Beteiligung unattraktiv wird.
- Eine Flächenpflege erfolgt oft durch Personen oder Institutionen, die keine Landwirte sind und daher nicht über Agrarumweltmaßnahmen förderfähig sind.
- In einigen Ländern sind Prämien vorgesehen, die über die maximal kofinanzierungsfähigen Hektarsätze hinausgehen und aus Landesmitteln finanzierte, sogenannte „top ups“ erfordern. Gerade für Landschaftspflegemaßnahmen reichen die Höchstsätze nicht immer aus.

Diese Faktoren führen dazu, dass die Bedeutung von ausschließlich vom Land finanzierten Maßnahmen bei naturschutzorientierten Maßnahmen höher ausfällt als bei Agrarumweltmaßnahmen insgesamt. Festzuhalten bleibt, dass naturschutzorientierte Agrarumweltmaßnahmen in fast allen Ländern ein vergleichbares Förderniveau erreichen. Die großen Länderunterschiede bei der Agrarumweltförderung insgesamt resultieren aus der sehr unterschiedlichen Bedeutung anderer Extensivierungsmaßnahmen, die unter 3.2 beschrieben wurde und die sich unter der Agenda 2000 nicht wesentlich verändert.

#### 4 Aspekte der Natur- und Wasserschutzpolitik der Länder

Natur- und Wasserschutz liegen in der Kompetenz der Länder, die auf Grundlage gesetzlicher Rahmenvorgaben der EU und des Bundes große Gestaltungsspielräume bei der Wahl und Ausgestaltung von Instrumenten besitzen. Nachfolgend soll anhand ausgewählter Aspekte exemplarisch aufgezeigt werden, in welchem Verhältnis Agrarumweltmaßnahmen zu diesen, u.U. konkurrierenden Instrumenten stehen, welche Kombinationen dabei auftreten und wie die institutionellen Strukturen gestaltet sind.

##### 4.1 Analyse der Naturschutzfinanzierung in den Ländern

Raumbezogener Naturschutz gründet sich seit der Verabschiedung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) im Jahre 1976 im wesentlichen auf drei Strategien (SRU, 1996): Neben der auf verschiedenen Ebenen angesiedelten Landschaftsplanung und der naturschutzfachlichen Korrektur anderer Fachplanungen sowie genehmigungsbedürftiger Vorhaben durch Eingriffsregelung oder Umweltverträglichkeitsprüfung ist dies traditionell die Schutzgebietspolitik (z.B. GASSNER, 1995). Die Unterschutzstellung bestimmter Teile von Natur und Landschaft verweist auf den ordnungsrechtlichen Kern des Naturschutzes, der sich na-

mentlich in den in Schutzgebietsverordnungen festgesetzten Ge- und Verboten manifestiert. Anders als im Wasserschutz (vgl. Abschnitt 4.2) werden die damit einhergehenden Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse bislang fast immer als Konkretisierungen der Sozialbindung des Eigentums angesehen, die infolgedessen entschädigungslos zu dulden sind (BENDER et al., 1995). Die Aufnahme einer dem Wasserhaushaltsgesetz entsprechenden Ausgleichsregelung in § 3b Abs. 1 BNatSchG (a.F.) ist durch die am 4. April 2002 in Kraft getretene Novelle (BNatSchGNeuregG) wieder rückgängig gemacht worden.

Der immer wieder konstatierte Qualitätsverlust des Zustandes von Natur und Landschaft hat inzwischen zu der Erkenntnis geführt, dass die klassische Reservatsstrategie keinen wirksamen Schutz von Arten und Lebensräumen garantiert, zumal selbst der Zustand der Naturschutzgebiete als der strengsten Schutzkategorie vielfach beklagenswert ist (HAARMANN und PRETSCHER, 1993, SSYMANK, 1997). Die Ursachen für dieses Versagen werden gerade auch in dem ordnungsrechtlich geprägten Handlungsinstrumentarium des Naturschutzes gesehen (z.B. ZEIBIG, 1998).

Der in Abschnitt 3 beschriebenen Entwicklung von speziellen Arten- und Biotopschutzprogrammen unter aktiver Beteiligung der Landwirtschaft sowie der Ausbildung des Vertragsnaturschutzes als neuartigem Naturschutzinstrument liegt insofern der Wille zur Abkehr von einem ausschließlich konservierenden Naturschutz und die Forderung nach einer möglichst flächendeckenden Integration des Naturschutzes in die Agrarlandschaft zugrunde (PFADENHAUER und GANZERT, 1992). Mittlerweile hat sich der Vertragsnaturschutz neben dem traditionellen ordnungsrechtlichen Instrumentarium zum „zweiten Standbein des Naturschutzes“ entwickelt (VOGTMANN, 2000, S. 5), das Eingang in die Naturschutzgesetze des Bundes und vieler Länder gefunden hat.

Dies unterstreicht das hohe Gewicht, das dem Vertragsnaturschutz in der Naturschutzpraxis gegenwärtig zukommt (VON DEM BUSSCHE, 2001). Die Bedeutung freiwilliger Maßnahmen leitet sich beispielsweise aus dem Umstand ab, dass die Aufrechterhaltung unrentabel gewordener, historischer Landnutzungsformen nicht über Ge- und Verbote erzwungen werden kann. Ohne Kompensationszahlungen würde es zum Brachfallen von Offenlandbiotopen kommen, weshalb es für die Erhaltung solcher oft sehr artenreicher Biotope (z.B. Streuobstwiesen oder Magerrasen) zu naturschutzorientierten Agrarumwelt- oder staatlich initiierten Pflegeprogrammen keine Alternative gibt. Rentable, aber umweltbelastende Produktionsverfahren können demgegenüber im Rahmen der Zumutbarkeit auch durch Verbote eingeschränkt werden, um Ziele des abiotischen Ressourcenschutzes zu erreichen (HAMPIKKE, 2000).

Die Tatsache, dass sich unter den Stichworten „Gründerwerb, Landschaftspflegemaßnahmen, Entschädigungen und Vertragsnaturschutz“ das Gewicht in der Naturschutzverwaltung von hoheitlichen Maßnahmen zu Gestaltung und Leistung verlagert hat (so schon ROHLF, 1991, S. 473), geht jedoch zwangsläufig mit einem gesteigerten Finanzmittelbedarf einher. Denn die hoheitliche Ausweisung von Schutzgebieten verursacht im Grunde nur Konsensfindungs- und Verwaltungskosten, sofern die festgesetzten Ge- und Verbote keine Entschädigungspflichten begründen. Dies wird unabhängig von der konkreten Sinnhaftigkeit der jeweiligen Handlungsrestriktionen vor allem aus Kosten-

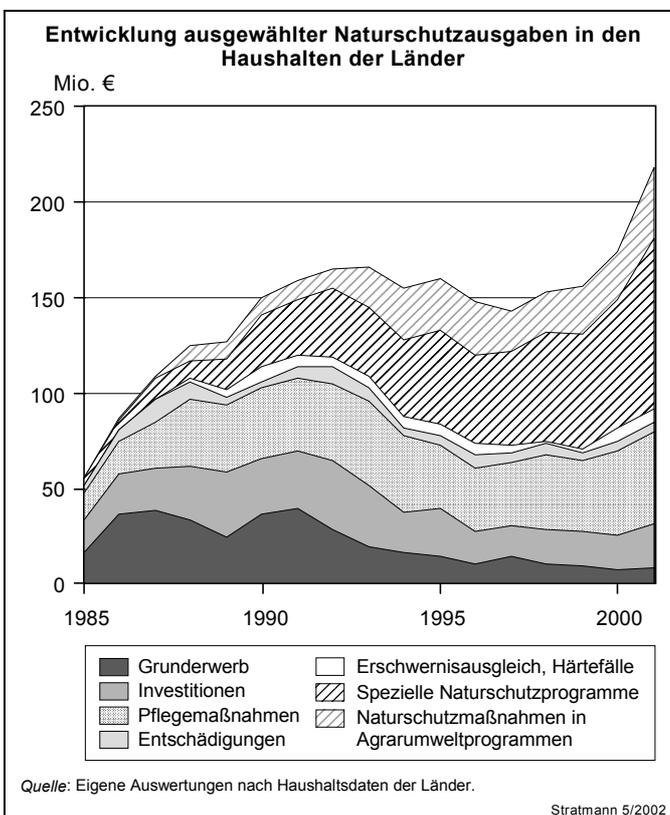
gründen ohnehin fast immer vermieden (vgl. z.B. SOELL, 1992). Angesichts der in Abschnitt 3 beschriebenen Kofinanzierungsmöglichkeiten durch die EU erscheint es daher nur folgerichtig, dass Naturschutzprogramme zunehmend in EU-kofinanzierte Programme überführt wurden. Vor dem Hintergrund angespannter Haushaltslagen in den Ländern hat dies unbestreitbare Vorteile, allerdings müssen vorhandene oder neu zu konzipierende Programme an die jeweiligen EU-Vorgaben angepasst werden, was aus naturschutzfachlicher Sicht nicht immer uneingeschränkt vorteilhaft ist (vgl. Abschnitte 3.3.2, 3.3.3 und 5.1).

Nachfolgend wird auch unter dem Aspekt der Kofinanzierungsmöglichkeiten die Frage nach dem Stellenwert der Naturschutzprogramme genauer in den Blick genommen und untersucht, in welchem Verhältnis sie zu anderen Maßnahmen des Naturschutzes stehen. Zu diesem Zweck wird die Ausgabenhöhe und -struktur des Naturschutzes in den einzelnen Bundesländern auf hoch aggregiertem Niveau einer vergleichenden Betrachtung unterzogen. In ihrem Zentrum soll allerdings weniger die *Höhe* des Finanzmitteleinsatzes stehen – auch wenn hierdurch der potenzielle Handlungsspielraum der Gebietskörperschaften abgesteckt wird – als vielmehr die Verteilung der Mittel auf unterschiedliche Verwendungszwecke im Sinne verschiedenartiger Politikstrategien. Die hier vorgestellten Auswertungen beruhen auf einer Analyse der Länderhaushalte. Ihr liegt eine besondere Vorgehensweise zugrunde, auf die an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen werden soll (vgl. hierzu STRATMANN und MARGGRAF, 2001, STRATMANN, 2001, 2002).

Abbildung 2 zeigt die langfristige Entwicklung von Naturschutzausgaben der alten Flächenländer in bestimmten Aufgabenbereichen seit 1985. Berücksichtigt wurden nur solche Ausgaben, mit denen sich unterschiedliche raumbezogene Naturschutzstrategien plausibel nachvollziehen lassen. Personal- und sonstige Verwaltungsausgaben, aber auch Ausgaben, die beispielsweise aus dem Einsatz planungsrechtlicher Instrumente oder der Vereinnahmung von Ersatzgeldern resultieren, wurden demzufolge nicht angerechnet. Neben investiven Maßnahmen – unterteilt in Flächenerwerb und sonstige Investitionen – wurden fünf weitere, primär flächenwirksame Maßnahmenkategorien herangezogen: Pflegemaßnahmen, Entschädigungen, Erschwerenausgleich bzw. Ausgleichszahlungen, Naturschutzprogramme und schließlich Ausgaben für naturschutzorientierte Maßnahmen in umfassenderen Agrarumwelt- oder Kulturlandschaftsprogrammen. Letztere wurden hinsichtlich ihrer Ausgabenhöhe auf der Basis von Förderstatistiken der Länder für die Jahre 1996–1998 geschätzt.

In der dargestellten Aggregation der Länderergebnisse<sup>3)</sup> ist ein eindeutiger Trend abzulesen: Die Gesamtausgabenhöhe nahm seit 1985 zunächst erheblich, dann mit sich abschwächender Tendenz bis Anfang der 90er Jahre zu, ging danach zurück, um ab 1998 einen ausgeprägten Wiederanstieg zu verzeichnen. Dieser spezifische Verlauf beruht deutlich erkennbar auf der zunächst gegenläufigen Entwicklung der Ausgaben für investive und für Vertragsnaturschutzmaßnahmen (i.w.S.), die schließlich den Rückgang

der Investitionsausgaben – besonders der Flächenkäufe – überkompensieren. Auffallend gering ist demgegenüber der Anteil der Entschädigungszahlungen und Ausgaben für den Erschwerenausgleich und Härtefallregelungen. Die leichte Zunahme des Erschwerenausgleichs nach 1999 steht mit der EU-Kofinanzierung für Ausgleichszahlungen in EU-Schutzgebieten im Zusammenhang. Die Entwicklung in den Jahren 2000 und 2001 ist allerdings mit Vorsicht zu interpretieren, da es sich hierbei um Planungsdaten handelt.



**Abbildung 2**

Die aufgezeigte Substitution von investiven Maßnahmen durch Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme kann als aussagekräftiges Indiz für den o.g. bewussten Politikwechsel in Richtung Anreizorientierung und Kooperation mit der Landwirtschaft aufgefasst werden. Der Ausgabenrückgang für das direkte staatliche Flächenmanagement ist möglicherweise aber auch darauf zurückzuführen, dass bei faktisch abnehmendem Ausgabenvolumen der Länder Gelder zur Bindung von Kofinanzierungsmitteln der EU umgeschichtet werden mussten. Unabhängig von den genauen Ursachen ist aber grundsätzlich zu fragen, welche Auswirkungen mit diesen Veränderungen verbunden sein können und wie diese zu bewerten sind. Auf der einen Seite besteht Konsens dahingehend, dass der „Staat (...) für den Naturschutz die größte Wirkung in seiner Eigenschaft als Eigentümer oder Nutzungsberechtigter von Flächen [erzielt, da] der Anteil staatseigener oder staatlich genutzter Bundes- bzw. Landesflächen (...) ein erhebliches Potenzial zur konfliktfreien Verwirklichung naturschutzrechtlicher Ziele“ birgt (VON DEM BUSSCHE, 2001, S. 4). Dies gilt insbesondere dann, wenn auf staatseigenen Flächen Entwicklungs- oder Renaturierungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen, die einen nicht zumutbaren Eingriff in das Eigentum darstellen würden. Grundsätzlich positiv zu be-

3) Die neuen Länder wurden in der Abbildung nicht berücksichtigt, da es hier aus unterschiedlichen, aber nicht mit Strategiewechseln zu erklärenden Gründen zu „Einbrüchen“ im Verlauf der Ausgabenentwicklung gekommen ist. Der dargestellte Trend findet sich aber prinzipiell auch in den neuen Ländern wieder.

urteilen ist daher die mit dem Grunderwerb verbundene Langfristigkeit der Flächensicherung sowie die gezielte Steuerungsmöglichkeit bei sogenannten „ökologischen Punktzielen“ (BIZER, 1997), d.h. beim Schutz von Flächen, die z.B. aufgrund der besonderen Ausstattung weder in ihrer Struktur noch Funktion substituierbar sind. Ob derartige Ziele angesichts der Freiwilligkeit und der begrenzten Laufzeit in gleicher Weise durch Vertragsnaturschutzmaßnahmen erreicht werden können, muss daher bezweifelt werden. Auf der anderen Seite ist unbestritten, dass die durch Agrarsubventionen überbeurten Flächenkäufe unverhältnismäßig hohe Belastungen der öffentlichen Haushalte mit sich bringen, die nur bei bedeutenden Naturschutzprojekten zu rechtfertigen sind (z.B. HAMPICKE et al., 1991). Dies gilt vor allem in Anbetracht des ungünstigen Verhältnisses von hoher Mittelbindung und begrenzter Reichweite dieses Instruments, was somit der Verfestigung alter „Segregations-tendenzen“ Vorschub leisten kann. Zudem bleibt die Frage der Nutzung oder Pflege öffentlicher Liegenschaften häufig offen; sie gestaltet sich überdies um so schwieriger und teurer, je stärker die Flächen dem landwirtschaftlichen Produktionsprozess entzogen werden. Letztlich kann aber nur im Einzelfall angemessen entschieden werden, ob Flächenkäufe trotz des Ziels einer *kostenminimalen* Reduzierung der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft erforderlich sind und inwieweit sie mit anderen naturschutzfachlichen Instrumenten sinnvoll kombiniert werden.

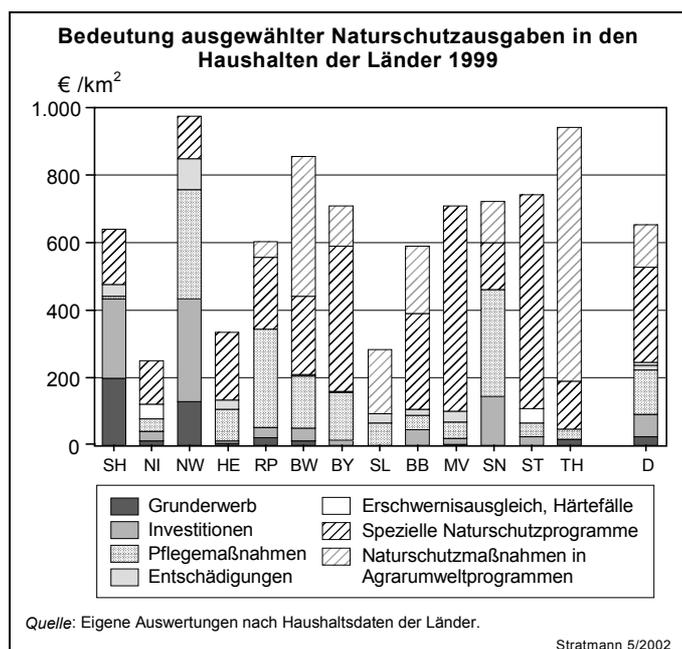


Abbildung 3

Die in Abbildung 2 dokumentierte Entwicklung gibt noch keinen Aufschluss über Strategien der einzelnen Bundesländer. Hier lassen sich große Unterschiede ausmachen, die nicht nur in der absoluten Ausgabenhöhe bzw. den Schwankungen im Verlauf der Ausgabenentwicklung zum Ausdruck kommen, sondern auch in der deutlich divergierenden Mittelverwendung. Abbildung 3 gibt eine Momentaufnahme für das Jahr 1999 wieder, wobei die eingesetzten Finanzmittel zur besseren Vergleichbarkeit pro km<sup>2</sup> Landesfläche dargestellt sind. Ein direkter Vergleich mit den auf die LF bezogenen Auswertungen aus Abschnitt 3 (vgl. Tabelle 3) ist demzufolge nicht möglich.

Während fast alle Flächenländer den bisherigen Endzustand der skizzierten Entwicklung mit reduzierten Investitions- und hohen Ausgaben für Naturschutzprogramme widerspiegeln, wird in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen ein offensichtlich anderer Politikansatz verfolgt. Hier haben investive Ausgaben eine große Bedeutung behalten; dagegen fällt der Anteil der Ausgaben für den Vertragsnaturschutz vergleichsweise gering aus. Unterschiede hinsichtlich der verfolgten Strategien lassen sich aber auch in diesen beiden Ländern ausmachen, denn entgegen dem allgemeinen Trend haben die investiven Maßnahmen in Schleswig-Holstein seit 1985 sogar leicht zugenommen, während sie in Nordrhein-Westfalen, bezogen auf das Jahr 1986, fast um die Hälfte zurückgegangen sind.

Diametral entgegengesetzt stellt sich die Situation in Thüringen dar, was gerade deshalb bemerkenswert ist, weil die Ausgabenhöhe pro Fläche mit der in Nordrhein-Westfalen vergleichbar ist. In keinem weiteren Land nehmen die EU-kofinanzierten Naturschutzmaßnahmen einen derart hohen Stellenwert ein. Von 1996 – 1999 stiegen die hierfür getätigten Ausgaben um ein Drittel an; dagegen sanken die Ausgaben für das aus Eigenmitteln finanzierte Vertragsnaturschutzprogramm im selben Zeitraum um über 65%. Gleichzeitig weist Thüringen neben Hessen, Bayern und dem Saarland den geringsten Umfang an investiven Ausgaben auf. Fast 85% des Flächenerwerbs erfolgte 1999 zudem mit EU-Mitteln im Rahmen von LIFE-Projekten.

Alle übrigen Länder lassen sich zwischen diesen beiden Strategietypen einordnen. Ähnlichkeiten hinsichtlich der Bedeutung von herkömmlichen Pflegemaßnahmen, die aus Landesmitteln finanziert werden, weisen beispielsweise Rheinland-Pfalz und Sachsen auf. Im Gegensatz dazu wird in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt das Gros der Mittel in Naturschutzprogrammen gebunden, reine Pflegemaßnahmen sind unbedeutend. Bestätigen lässt sich auch die Aussage aus Abschnitt 3.2, dass in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen gemessen an den hohen Summen, die dort insgesamt in die Agrarumweltförderung fließen, ein vergleichsweise geringer Prozentsatz für naturschutzorientierte Maßnahmen vorgesehen ist. Insofern zeigen die Analysen, dass eine isolierte Betrachtung der Agrarumweltprogramme keine Schlussfolgerungen bezüglich der tatsächlichen Naturschutzanstrengungen eines Landes zulässt. Die sehr unterschiedliche Bedeutung von Investitions- und Pflegemaßnahmen, bei denen der Staat eine aktivere Rolle im Flächenmanagement spielt, und der Anteil der naturschutzorientierten Agrarumweltförderung verdeutlichen die divergierenden Länderstrategien in besonderer Weise.

#### 4.2 Ländermaßnahmen im Bereich des Trinkwasserschutzes

Im Trinkwasserschutz legen die EU und der Bund mit der Trinkwasser-Richtlinie 98/83/EG und dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) gesetzliche Rahmenvorgaben für die Länder fest. Bei der 5. Novelle des WHG im Jahr 1986 wurde in § 19 Abs. 4 eine Ausgleichspflicht für Anforderungen eingeführt, die die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung beschränken, aber nicht entschädigungspflichtig sind. Einer Schutzgebiets- und Auflagenpolitik, deren Kosten im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums allein von den betroffenen Bewirtschaftern zu tragen sind, wurden dadurch Grenzen gesetzt. Die Regelung löste

zudem eine dauerhafte Debatte über die Definition einer ordnungsgemäßen Landnutzung aus (zur Wasserschutzpolitik in Deutschland vgl. KÖBLER, 1997; ROHMANN et al., 1999; LAWA, 2000; RUDLOFF und URFEI, 2000).

Den Ländern werden durch die gesetzlichen Vorgaben weitreichende Kompetenzen zur Ausweisung von Wasserschutzgebieten (WSG) und zur Ausgestaltung des institutionellen Rahmens, von Auflagen, Ausgleichszahlungen und Anreizinstrumenten gegeben. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt durch die Länder selbst oder durch Wasserversorger innerhalb des jeweiligen Landes. Eine länderübergreifende Finanzanalyse ist an dieser Stelle aufgrund von Datenlücken und unterschiedlichen Datenstrukturen nicht möglich. Im Folgenden soll daher besonders auf die institutionelle Ausgestaltung im Trinkwasserschutz eingegangen werden (vgl. LAWA, 2000; ROHMANN et al., 1999).

Im Wasserschutz gibt es eine vergleichsweise gesicherte finanzielle Basis zur Umsetzung von Schutzmaßnahmen. In Tabelle 4 wird gezeigt, dass in sieben Flächenländern ein Wasserentnahmeentgelt, ein sogenannter „Wasserpfennig“, zur Finanzierung von Wasserschutzmaßnahmen erhoben wird, dessen Aufkommen sich in den 90er Jahren in Deutschland auf ca. 250 Mio. € belief (SCHMITZ, 2000). Aus diesen Mitteln werden aber nicht nur Ausgleichszahlungen, sondern auch Personal- und Verwaltungskosten finanziert, darüber hinaus werden Gewässerschutz- und andere Naturschutzmaßnahmen gefördert. In den anderen Ländern tragen in erster Linie die Wasserversorgungsunternehmen die Kosten des Trinkwasserschutzes mit der Landwirtschaft, die allerdings in die Wasserpreiskalkulation einfließen und insofern wie ein gebietspezifisches Wasserentnahmeentgelt wirken. Das Interesse an Kosteneinsparungen und einer zweckgerichteten Mittelverwendung dürfte bei gewinnorientierten Wasserversorgungsunternehmen höher liegen als in der öffentlichen Verwaltung.

Tabelle 4: **Umsetzung des § 19 Abs. 4 Wasserhaushaltsgesetz und insgesamt geplante Wasserschutzgebietsfläche (WSG) in den Ländern**

	Allgemeine Regelungen		Gebietspez. Maßnahmen			Geplanter WSG-Umfang in % der Gesamtfläche	
	"Wasserpfennig"	Ausgleich durch	Zentrale Vorgaben	WSG-VO	Verträge mit OR <sup>1)</sup>		Verträge ohne OR
SH	ja	WVU <sup>2)</sup>	x	X		(x)	3,3
NI	ja	Land	X	X	X	x	14,3
NW	nein	WVU	X	(x)	(x)	X	19,0
HE	ja <sup>3)</sup>	WVU	x	X	X	(x)	32,7
RP	nein	WVU	x	X	x		11,4
BW	ja	Land	x	(x)			28,9
BY	nein	WVU	(x)	X	X	x	3,6
SL	nein	WVU	x	X	x		28,7
BB	ja	WVU		X		x	6,1
MV	ja	WVU	x	x	x		9,5
SN	ja	Land	x		x		11,7
ST	ausgesetzt	WVU		X			8,6
TH	ausgesetzt	WVU	(x)	X	x		29,0

1) OR: Ordnungsrecht; 2) WVU: Wasserversorgungsunternehmen; 3) Wasserpfennig in Hessen läuft aus.  
 X: Modellschwerpunkt; x: begleitender Modellbestandteil; (x): nachrangige Bedeutung.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach LAWA (2000). Osterburg 4/2002

Große Unterschiede zwischen den Ländern gibt es im Wasserschutz bezüglich des Zentralisierungsgrads. Baden-Württemberg und Sachsen setzen zentrale Modelle um, bei denen landeseinheitliche Regelungen zu WSG-Verordnungen gelten und das Land einen pauschalen Ausgleich pro Hektar zahlt (vgl. Tab. 4). Stark zentralisierte Ansätze haben den Vorteil, dass kostensenkende Größeneffekte besser genutzt werden und Schutzmaßnahmen auch gegen regionale Widerstände durchgesetzt werden können. Als Nach-

teil ist die fehlende regionale Anpassungsfähigkeit zu nennen. Auch in Niedersachsen wird ein zentraler Ansatz verfolgt. Im Gegensatz zu Baden-Württemberg und Sachsen gibt es hier aber keine pauschalen, landeseinheitlichen Ausgleichszahlungen, sondern wie in vielen anderen Ländern regional angepasste Auflagen und nach Maßnahmen, Fruchtfolgen und Standorten differenzierte Ausgleichszahlungen. Vorteil der dezentralen Ansätze ist die gebiets- und problemspezifische Ausrichtung der Maßnahmen. Auch in Ländern mit dezentraler Umsetzung spielen allerdings zentrale Vorgaben wie Muster-Schutzgebietsverordnungen und Richtwerte für Ausgleichszahlungen zum Teil eine wichtige Rolle.

In den meisten Ländern werden Kooperationsmodelle umgesetzt, die stark durch ordnungsrechtliche Vorgaben in den Wasserschutzgebietsverordnungen bestimmt und daher nicht uneingeschränkt als freiwillig anzusehen sind. In Nordrhein-Westfalen, dem einzigen Land, in dem schwerpunktmäßig ein Vertragsansatz ohne Ordnungsrecht verfolgt wird (vgl. Tab. 4), kann der Anreiz zur Kooperation durch die Ankündigung einer Verschärfung von Gebietsverordnungen erhöht werden (LAWA, 2000). Um einen uneingeschränkt freiwilligen „Vertragswasserschutz“ handelt es sich also auch hier nicht.

Die Bedeutung der Wasserschutzpolitiken für die regionale landwirtschaftliche Produktion wird weniger durch unterschiedliche Auflagen und Ausgleichszahlungen als vielmehr durch den Anteil der Wasserschutzgebiete an der LF bestimmt. Während Hessen, das Saarland, Baden-Württemberg und Thüringen eine Vorsorgestrategie mit hohen WSG-Anteilen an der Landesfläche verfolgen, wird die Schutzgebietsausweisung in Ländern wie Schleswig-Holstein und Bayern eher zurückhaltend betrieben (vgl. Tab. 4). Eine Gegenüberstellung der Kosten pro Hektar LF in Wasserschutzgebieten zwischen Baden-Württemberg und Sachsen als Länder mit zentralem und Hessen und Bayern als Länder mit dezentralem Modell zeigt, dass es zu vergleichbaren Ausgleichszahlungen von 200–300 DM pro Hektar kommt (vgl. Tab. 5). Die Qualität und Wirksamkeit der mit den Zahlungen verbundenen Maßnahmen kann nicht abschließend beurteilt werden. Durchschlagende Erfolge sind bisher in keinem der Modelle nachweisbar. Eine signifikante Verringerung der Grundwasserbelastung mit Nitrat wurde meist nur durch langjährige, intensive Beratung der Landwirte, erhebliche Bewirtschaftungseinschränkungen und weitreichende Extensivierungsmaßnahmen erzielt (ROHMANN et al. 1999).

Zu erwarten wäre, dass Ausgleichszahlungen in Wasserschutzgebieten aufgrund der Verknüpfung mit ordnungsrechtlichen Anforderungen, der Berücksichtigung von Schadensminderungspflichten und der regionalen und betrieblichen Differenzierung niedriger ausfallen als Prämien für freiwillige Maßnahmen. Der Vergleich zwischen Ausgleichszahlungen in Wasserschutzgebieten und Agrarumweltprämien für ähnliche Maßnahmen in Tabelle 5 zeigt jedoch, dass innerhalb einer großen Bandbreite die freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen nicht durchweg die höheren Flächenzahlungen erhalten. Die großen Schwankungen bei Wasserschutzmaßnahmen in Nordrhein-Westfalen und Bayern belegen, dass in dezentralen Modellen zum Teil deutlich niedrigere Ausgleichszahlungen realisiert werden. In Rheinland-Pfalz, wo der Ausgleich durch die Wasserversorger einer zentralen Lenkung unterliegen (LAWA, 2000),

sind besonders hohe Hektarzahllungen vorgesehen. Die Beispiele illustrieren, dass es bei alleiniger Verwendung von Landesmitteln oder der Beauftragung privater Wasserversorger im Vergleich zu EU-kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen nicht zu wesentlich anderen Flächenzahlungen kommt. Ein wichtiger Unterschied besteht vielmehr darin, dass Wasserschutzmaßnahmen im Vergleich zu vielen Agrarumweltmaßnahmen zielgerichteter eingesetzt und auf definierte Gebietskulissen konzentriert werden.

Tabelle 5: Ausgleichszahlungen in Wasserschutzgebieten und Agrarumweltprämien (DM /ha)

	Ausgleichszahlungen in Wasserschutzgebieten				Prämien gemäß VO (EWG) 2078/92			
	Pauschal	D	Zwischenfrüchte	Mulchsaat	Untersaat Mais	Zwischenfrüchte	Mulchsaat	Untersaat Mais
NI			120-150	230*	100-200			
NW			80-150	100-250*	35-150			
HE		320	150		120			
BW	310					140	120**	
BY		270-290	100-180	150*	150-200		200*	
BB						120	50**	80
SN	220					130	50**	80

D = Durchschnitt aus mehreren Wasserschutzgebieten, Werte pro ha LF. – \* Mit Zwischenfruchtanbau. – \*\* Ohne Zwischenfruchtanbau.  
Quelle: Eigene Zusammenstellung nach ROHMANN et al. (1999) u. PLANKL (1999a). Osterburg 4/2000

Auffällig ist, dass mit Niedersachsen und Baden-Württemberg zwei von drei Ländern mit zentralem Wasserschutzmodell ausgewählte Wasserschutzmaßnahmen in die EU-Förderung gemäß VO (EG) 1257/99 aufgenommen haben. In zentralen Wasserschutzmodellen können derartige Änderungen leichter vorgenommen werden, da die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz beim Land liegt. In Hessen steht die Aufnahme einer Wasserschutzmaßnahme ins Kulturlandschaftsprogramm offenbar im Zusammenhang mit der Abschaffung des Wasserpfennigs bis zum Jahr 2003 (AGRA EUROPE, 2002). Für eine Förderung als EU-Agrarumweltmaßnahme muss die Teilnahme freiwillig sein. In Niedersachsen werden im Entwicklungsplan zur Umsetzung der VO (EG) 1257/99 nur gut 10 % der Ausgaben im Wasserschutz für den freiwilligen und damit kofinanzierungsfähigen Vertragswasserschutz eingeplant. Ein Großteil der Ausgaben wird weiterhin ausschließlich aus Landesmitteln bestritten, da hier kein Konflikt bezüglich obligatorischer Wasserschutzauflagen auftritt und eine enge Verknüpfung mit dem Ordnungsrecht aufrechterhalten werden kann.

In Baden-Württemberg wurde im Rahmen der SchALVO-Novelle im Jahr 2001 in Abhängigkeit von der Nitratbelastung eine neue Einteilung der Wasserschutzgebiete in Normal-, Problem- und Sanierungsgebiete vorgenommen. In den Normalgebieten mit geringen Nitratbelastungsproblemen wurden Teile der einheitlich in der SchALVO festgelegten Wasserschutzauflagen zurückgenommen, weshalb die neue EU-kofinanzierte Wasserschutzmaßnahme auch innerhalb dieser Schutzgebiete förderfähig ist (Gesetzblatt für Baden-Württemberg, 2001). In den Problemgebieten bleiben ordnungsrechtliche Vorgaben dagegen bestehen. Ausschließlich freiwillige Regelungen wurden offenbar als nicht geeignet angesehen, um die hier bestehenden Umweltprobleme zu lösen, weshalb in diesen Gebieten Ausgleichszahlungen ohne EU-Kofinanzierung vorgesehen sind.

## 5 Probleme bei der Umsetzung von EU-Agrarumweltmaßnahmen

Im Rahmen der angestrebten Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik wird eine Umschichtung von Mitteln aus der Markt- und Preispolitik in die zweite Säule diskutiert. Dadurch würden künftig in weitaus größerem Umfang Finanzmittel der EU für Maßnahmen verfügbar, deren Ausgestaltung und Umsetzung in die Zuständigkeit der Regionen fällt. Gleichzeitig wird die landwirtschaftliche Produktion aber in zunehmenden Maße durch umweltbezogene, rechtliche Rahmenvorgaben der EU reguliert (MEHL und PLANKL, 2002). Diese Sachlage ist Anlass für die aktuelle Diskussion um die Frage nach der geeigneten Kompetenzverteilung zur Bewältigung der künftigen Aufgaben in der Agrar- und Umweltpolitik. Unter Betonung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz wird eine Umverteilung von Kompetenzen empfohlen, was im Agrarumweltbereich eine Stärkung der Rolle regionaler Institutionen bedeuten würde (vgl. hierzu SRU, 1994, 1996; Wissenschaftlicher Beirat, 1998; RUDLOFF und URFEI, 2000; HAGEDORN, 2001; Niedersächsische Regierungskommission, 2001).

Vor diesem Hintergrund werden nachfolgend drei Bereiche im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland herausgegriffen und näher betrachtet, in denen die kritisierte Ebenenverflechtung – hier v.a. in Form der Wahrnehmung der Finanzierungskompetenz durch die EU – zu problematischen Effekten führt. Aufgezeigt werden sollen der damit verbundene Einfluss der EU auf die Wahl der politischen Instrumente auf Länderebene und die Auswirkungen auf Eigentumsrechte. Abschließend werden die Einkommenswirkungen der Agrarumweltmaßnahmen thematisiert.

### 5.1 Wirkungen auf die Wahl und Ausgestaltung der Instrumente in der regionalen Agrarumweltpolitik

Die Entscheidung über die Wahl des jeweils geeigneten politischen Instruments und seiner Ausgestaltung wird in den Ländern bei vollständig eigenfinanzierten Maßnahmen unter Abwägung aller damit verbundenen Kosten und Nutzen getroffen. Zu den hier relevanten Kostengrößen zählen neben Prämien- oder Ausgleichszahlungen auch die Durchführungskosten auf der Verwaltungsebene, Konsensfindungskosten sowie Opportunitätskosten, die mit unerwünschten Wirkungen auf die Produktion oder die regionale Wettbewerbsfähigkeit verbunden sind. Im Falle einer Kofinanzierung von Maßnahmen durch eine übergeordnete politische Ebene kommen weitere Entscheidungskriterien ins Spiel, und die kofinanzierten Kostenkomponenten fallen bei der regionalen Entscheidungsfindung weniger ins Gewicht.

Dass die Kofinanzierung anreizorientierter Agrarumweltmaßnahmen durch die EU zu einem erheblichen Bedeutungszuwachs dieses Instruments in Deutschland beigetragen hat, lässt sich anhand der Entwicklung der Agrarumweltförderung und der Zusammensetzung der Naturschutzausgaben der Länder nachvollziehen (vgl. Abschnitte 3 und 4.1). Die Bedeutungszunahme anreizorientierter

Maßnahmen resultiert zwar grundsätzlich auch aus ihrer hohen Attraktivität für die politischen Akteure. Derartige Maßnahmen zeichnen sich durch hohe Konsensfähigkeit aus, greifen nicht direkt in Eigentumsrechte ein und können darüber hinaus private Aktivitäten zur Umweltverbesserung mobilisieren. Insofern lassen die gestiegenen Länderausgaben in diesem Bereich vermuten, dass eine Zunahme von Agrarumweltmaßnahmen auch ohne EU-Kofinanzierung stattgefunden hätte. Dennoch ist unverkennbar, dass die Entwicklung durch die EU beeinflusst wurde. Welche Konsequenzen dies für die Instrumentenwahl in der Agrarumweltpolitik sowie die konkrete Ausgestaltung der Agrarumweltprogramme hat, soll nachfolgend einer kritischen Betrachtung unterzogen werden.

Die Zunahme der Agrarumweltmaßnahmen geht mit einer Substitution bisher eingesetzter, aber nicht oder zu ungünstigeren Konditionen kofinanzierter Instrumente einher. Der Flächenkauf im staatlichen Naturschutz beispielsweise hat, wie in Abschnitt 4.1 gezeigt wurde, parallel zur Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen deutlich abgenommen. Starke Eingriffe in die Flächennutzung bis hin zur Flächenumwidmung, wie sie z.B. durch eine Wiedervernässung von Grünland vorgenommen wird, sind aber kaum auf anderem Wege durchsetzbar und dauerhaft aufrecht zu erhalten. Unattraktiv wird der Flächenkauf auch im Zusammenhang mit der Bedingung der Freiwilligkeit von Agrarumweltmaßnahmen. Die EU-Kommission definiert Freiwilligkeit über die Möglichkeit für den Landwirt, nach Ablauf eines Extensivierungsvertrags zur Ausgangssituation zurückkehren zu können. Deshalb werden auch keine Verträge mit unbestimmter oder über siebzigjähriger Laufzeit anerkannt (Europäische Kommission, 1998). Landschaftspflegemaßnahmen auf Flächen der öffentlichen Hand, die in Verbindung mit Nutzungsaufgaben verpachtet wurden, sind in diesem Sinne nicht freiwillig und daher nicht kofinanzierungsfähig. Werden die Bedingungen aus dem Pachtvertrag gestrichen, um die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen zu ermöglichen, verliert der Flächenkauf zur langfristigen Absicherung des Schutzziels seinen Sinn.

Das genannte Beispiel verweist auf das generell problematische Verhältnis von freiwilligen Agrarumweltmaßnahmen zu Instrumenten, durch die die Entscheidungsfreiheit der Landwirte eingeschränkt wird. Hoheitliche Beschränkungen der landwirtschaftlichen Nutzung in Schutzgebieten können dazu führen, dass die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen nicht mehr als freiwillig angesehen werden kann. Bei Agrarumweltmaßnahmen, die über die hoheitlichen Restriktionen hinausgehen, entstehen im Hinblick auf den Aspekt der Freiwilligkeit Ermessensspielräume, die von der Länderverwaltung möglicherweise anders bewertet werden als seitens der EU-Vertreter, die die Einhaltung des Prinzips der Freiwilligkeit zu prüfen haben. Um innerhalb von Schutzgebieten diesbezügliche Unsicherheiten auszuschließen, bestand bisher nur die Alternative, entweder in den geschützten, aus naturschutzfachlicher Sicht hochwertigsten Gebieten auf eine EU-Kofinanzierung zu verzichten oder den hoheitlichen Schutzstatus abzubauen bzw. bei Neuausweisungen weniger weitreichend auszugestalten. In Sachsen-Anhalt wurde beispielsweise über eine Artikelverordnung die gleichzeitige Zurücknahme von Auflagen vieler Naturschutzgebietsverordnungen vorgenommen, um Überschneidungen von Schutzgebietsauflagen und Fördertatbeständen zu vermeiden. Zur

Begründung hieß es, dass die Flächenzahlungen bei dem aus Landesmitteln finanzierten Erschwernisausgleich deutlich unter denen für Agrarumweltmaßnahmen lagen (AGRA EUROPE, 1999). Ein Abbau von Schutzgebietsauflagen beschreibt VON DEM BUSSCHE (2001) auch für das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern.

Mit der Agenda 2000 wurde zwar erstmals die Möglichkeit einer Kofinanzierung von Zahlungen für hoheitliche Auflagen in FFH-Gebieten eröffnet, wovon vor allem Nordrhein-Westfalen und Brandenburg Gebrauch machen. Allerdings ist der maximal kofinanzierungsfähige Betrag deutlich niedriger als bei Agrarumweltmaßnahmen (vgl. Abschnitt 3.3). Da als Förderkulisse für naturschutzorientierte freiwillige Maßnahmen auch in Ländern ohne FFH-Ausgleich in der Regel Schutzgebiete festgelegt sind, werden Überschneidungen mit Naturschutzaufgaben auch in Zukunft zu Konflikten und möglicherweise zu einer Aufweichung des hoheitlichen, dauerhaften Gebietsschutzes führen. In Wasserschutzgebieten lässt sich diese Tendenz ebenfalls feststellen; die gezielte Aufhebung von Auflagen in Wasserschutzgebieten mit gering belastetem Wasser in Baden-Württemberg ist hierfür ein Beispiel (vgl. Abschnitt 4.2). Die eigenständige Finanzierung der Wasserschutzmaßnahmen durch Wasserversorger oder über Wasserentnahmeentgelte macht diesen Bereich der Agrarumweltpolitik jedoch im Vergleich zum staatlichen Naturschutz unabhängiger von Finanzierungsangeboten der EU, weshalb hier weniger deutliche Veränderungen hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes zu erwarten sind.

Neben der Instrumentenwahl wurde auch die Ausgestaltung der Maßnahmen durch die EU-Förderung beeinflusst. In Verbindung mit geringen inhaltlichen Vorgaben hat die Kofinanzierung zu einer Ausweitung der Fördertatbestände beigetragen. Eine Strategie in Ländern mit hoher Agrarumweltförderung war es, den Schwerpunkt der Förderung auf breitenwirksame, mit weniger einschneidenden Auflagen verbundene Maßnahmen zu legen. Durch diese Maßnahmen können aufgrund hoher Akzeptanz und großer potenzieller Förderfläche erheblich höhere Budgetumfänge gebunden werden als mit spezifischen, anspruchsvolleren Maßnahmen. Gleichzeitig sind standardisierte, einheitlich auf großer Fläche angebotene Maßnahmen leichter zu verwalten und wirken insofern kostenminimierend. Da die Verwaltungskosten für die Abwicklung kofinanzierter Maßnahmen vollständig vom Land zu tragen und einer Aufstockung des Personalbestands enge Grenzen gesetzt sind, kommt es bei einer Zunahme der kofinanzierten Agrarumweltförderung zu verwaltungstechnischen Engpässen. Die Tendenz zur Standardisierung der Verwaltungsabläufe und der Ersatz von individuellen Naturschutzverträgen durch vorgefertigte Massenansträge (VON DEM BUSSCHE, 2001) kann als Folge des gestiegenen Förderumfangs angesehen werden, der bei einer angestrebten Minimierung der Verwaltungskosten nur mit leicht handhabbaren Verfahren zu bewältigen ist.

Allerdings steht die Einführung standardisierter Antragsverfahren im Konflikt mit der Zielgenauigkeit von Agrarumweltmaßnahmen und der Festlegung angemessener Prämien, die bei höherem Verwaltungsaufwand z.B. durch Anpassung der Vertragskonditionen, stärkere räumliche Prioritätensetzung und gezieltere Selektion der Teilnehmer verbessert werden könnten. Die mit einer EU-Kofinanzierung verbundenen Anlastungsrisiken (BERG, 2001) und die Arbeitsbelastung der Verwaltung haben darüber hinaus zur

Folge, dass eine bewährte, ordnungsgemäße Programmabwicklung in der Regel Vorrang vor Experimenten mit innovativen Ansätzen erhält.

Darüber hinaus ist der Einsatz von EU-Mitteln im Rahmen der Agrarumweltförderung an Bedingungen zur Ausgestaltung und Durchführung geknüpft, die den regionalen Gestaltungsspielraum einschränken (MEHL und PLANKL, 2002). Institutionelle und verwaltungstechnische Regelungen werden stärker an den formalen Anforderungen der EU ausgerichtet, die u.U. kontraproduktiv wirken können. Als Beispiel hierfür kann die obligatorische Abwicklung der Maßnahmen nach den für die Preisausgleichszahlungen im Ackerbau entwickelten InVeKoS-Standards genannt werden. Diese Anforderungen führen zu einer Verschiebung des Schwerpunkts der Verwaltungstätigkeit hin zur Prüfung formaler, für die Schutzziele aber wenig relevanter Kriterien und im Hinblick auf Kleinstrukturen zu negativen Anreizen für die an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmenden Landwirte (vgl. Abschnitt 3.3.2). Positiv zu werten ist dagegen die von der EU geforderte Qualitätsverbesserung der Programme gemäß VO (EG) 1257/99 in Bezug auf Zielfindung, Programmierung, Durchführung, Evaluierung und Publizität.

## 5.2 Wirkungen auf die Verteilung von Eigentumsrechten

Das im vorherigen Abschnitt angesprochene, teilweise problematische Verhältnis von Agrarumweltmaßnahmen und hoheitlichen Instrumenten lässt sich auch in anderer Hinsicht belegen. Die Zahlung von Agrarumweltprämien an Landwirte setzt voraus, dass die Begünstigten die volle Entscheidungsfreiheit über die Art der Landnutzung haben und nach Vertragsende die bisherige Nutzung wieder aufnehmen können. Die Definition von Fördertatbeständen für Agrarumweltmaßnahmen führt daher implizit zu einer Zuteilung von Eigentumsrechten (HAMPICKE, 2000), die ebenfalls mit den bestehenden, ordnungsrechtlichen Vorgaben der Umweltgesetzgebung in Konflikt geraten können. BROMLEY und HODGE (1990) argumentieren in diesem Zusammenhang, dass Fördermaßnahmen zur Kompensation von Umweltauflagen die Eigentumsrechte der Landwirte stabilisieren. Langfristig wirken veränderte gesellschaftlichen Präferenzen in Richtung einer Umverteilung der Eigentumsrechte, die im Fall steigender Umweltpräferenz allerdings zu Ungunsten der Landwirtschaft erfolgt.

Der durch die Agrarumweltförderung ausgelöste *property rights reinforcement cycle* (HOFREITHER, 2000), also die Stärkung der Eigentumsrechte der Landwirte, lässt sich jedoch nicht durchgängig nachweisen. Es lassen sich ebenso Fälle aufzeigen, die zu einer Verschiebung der Eigentumsrechte zu Ungunsten der Landwirtschaft führen und dabei die Fördertatbestände der existierenden Agrarumweltförderung in Frage stellen. Anhand von Beispielen kann aufgezeigt werden, dass es keine kohärente, in eine bestimmte Richtung weisende Weiterentwicklung landwirtschaftlicher Eigentumsrechte gibt. Offensichtlich besteht im Agrar- und Umweltressort Uneinigkeit darüber, welche Umweltziele durch das Ordnungsrecht und welche durch anreizorientierte Maßnahmen erreicht werden sollen. Infolgedessen entstehen Fördertatbestände, die das Ordnungsrecht relativieren, und neue Verbote, die der Agrarumweltförderung die Grundlage entziehen.

Per definitionem müssen Agrarumweltmaßnahmen über den bestehenden Standard der guten fachlichen Praxis hinausgehen. Anhand dieses Referenzniveaus werden ohne Ausgleich einzuhaltende Maßnahmen und darüber hinausgehende, förderfähige Umweltleistungen unterschieden. Die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen hängt dementsprechend von der Ausgestaltung und Weiterentwicklung gesetzlicher Vorgaben (SCHEELE, 2001) sowie von der Auslegung der rechtlichen Bestimmungen ab. Die günstigen Förderkonditionen der EU können für die Mitgliedstaaten und Regionen Anreiz sein, statt eine wenig konsensfähige Auflagenpolitik zu verfolgen, mehr Agrarumweltmaßnahmen anzubieten und den gesetzlichen Rahmen entsprechend anzupassen und auszulegen.

Die Förderung von Maßnahmen mit geringen Auflagen setzt zum Teil eine weniger restriktive Auslegung gesetzlicher Vorgaben voraus. Dies ist zum Beispiel bei der Mulchsaat der Fall, die in sechs Ländern gefördert wird. Nach § 17 Absatz 2, Punkt 4 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) gehört die Vermeidung von Bodenabträgen durch eine standortangepasste Bewirtschaftung zur guten fachlichen Praxis. Die Handlungsempfehlungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung weisen ausdrücklich auf die Anwendung von konservierender Bodenbearbeitung und Mulchsaat zur Vermeidung der Erosion hin (BML, 1999). Allerdings gibt es keine genaue Definition, ab welcher Erosionsgefährdung Mulchsaat zwingend erforderlich ist, weshalb keine ordnungsrechtliche Durchsetzung der Empfehlungen erfolgen kann. Die Förderung trägt zwar zu einer politisch gewünschten, schnelleren Verbreitung der Mulchsaat bei, verstärkt aber im Rechtsempfinden aller Beteiligten die Auffassung, dass es sich um eine freiwillige Umweltleistung handelt, die eine dauerhaft angelegte Flächenbeihilfe rechtfertigt.

Verbesserungen der Eigentumsposition der Landwirte gehen mit dem in Abschnitt 5.2 beschriebenen Abbau von ordnungsrechtlichen Restriktionen als Voraussetzung für den Einsatz EU-kofinanzierter Agrarumweltmaßnahmen einher. Auch die in § 30, Absatz 2 BNatSchGNeuregG vorgesehenen Ausnahmen vom gesetzlichen Pauschenschutz von Biotopen, die während der Laufzeit einer vertraglichen Vereinbarung oder der Teilnahme an öffentlichen Programmen entstanden sind, implizieren eine Stärkung der Eigentumsposition von Landwirten. Eine solche Rückholklausel gab es bereits in einigen Ländernaturschutzgesetzen (VON DEM BUSSCHE, 2001). Sie stellt die uneingeschränkte Verfügungsgewalt des an Agrarumweltprogrammen teilnehmenden Landwirts über die Vertragsflächen sicher und ist im Hinblick auf den Abbau von Rechtsunsicherheiten und die damit verbundene Akzeptanzsteigerung positiv zu bewerten.

Durch die Verschärfung gesetzlicher Regelungen können umgekehrt aber auch Maßnahmen, die bisher als Agrarumweltmaßnahmen förderfähig waren, dem neu festgelegten Niveau der guten fachlichen Praxis entsprechen und dadurch ihre Förderfähigkeit verlieren. Ein Beispiel für einen solchen Abbau der Eigentumsrechte der Landwirtschaft ist in § 5 Absatz 4 BNatSchGNeuregG zu sehen, in dem neue, flächendeckend geltende Kriterien der guten fachlichen Praxis definiert werden. So ist beispielsweise die im Gesetz geforderte schlagspezifische Dokumentation über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln bisher als Teil der Agrarumweltmaßnahme „umweltorientiertes Betriebs-

management“ in Baden-Württemberg und Bayern förderfähig. Ein anderes Element vieler Agrarumweltmaßnahmen, das Verbot eines Grünlandumbruchs, gilt nun in Hanglagen sowie in Feucht- und Überschwemmungsgebieten auf gesetzlicher Grundlage. Auch auf untergesetzlicher Ebene können Änderungen der guten fachlichen Praxis eintreten, beispielsweise durch Abstandsauflagen bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (FORSTER, 2002). Die Grundlage der Prämienkalkulation für Acker- und Uferstrandstreifen wird hierdurch kurzfristig verändert, wobei sich die notwendige Prämienhöhe verringert.

Bei produktionsbezogenen Agrarumweltmaßnahmen wie Acker- oder Grünlandextensivierung, ökologischem Landbau oder Streuobstwiesen wird sowohl eine Einführung als auch eine Beibehaltung gefördert. Dagegen ist eine Beibehaltungsförderung für bestehende Landschaftselemente wie Hecken, deren Einführung beispielsweise über die langfristige Flächenstilllegung gefördert wird, bisher nicht vorgesehen. Der existierende Bestand an Landschaftselementen fällt größtenteils unter den Pauschenschutz der Naturschutzgesetzgebung und ist daher im Gegensatz zur Neuanlage nicht förderfähig. Da die Entscheidungsbefugnis über die Erhaltung oder Umwandlung eines im Rahmen von Agrarumweltprogrammen geschaffenen Biotops durch die beschriebene Rückholklausel dauerhaft beim Landwirt bleibt, erfordert die Erhaltung dieser Biotope eine langfristige Fortsetzung der Prämienzahlungen. Daraus folgt, dass für Landschaftsstrukturen, die im Rahmen von Verträgen und Programmen neu geschaffen wurden, künftig eine Beibehaltungsförderung notwendig wird. Ähnlich liegt der Fall bei der Umwandlung von Ackerflächen in Grünland, die auch in Hanglagen sowie in Feucht- und Überschwemmungsgebieten weiterhin förderfähig ist. Eine Rückumwandlung bleibt aufgrund der implizit mit der Förderung verbundenen Rückholklausel möglich, während andere Grünlandflächen durch das BNatSchGNeuregG in Zukunft unter einen Pauschenschutz fallen. Auch hier wird es zu einer historisch und förderpolitisch bedingten Unterscheidung der Eigentumsrechte kommen, die mit entsprechenden Verwaltungskosten und dem Problem der Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung verbunden ist.

### 5.3 Zur Beurteilung von Einkommenswirkungen

Die mit der Zahlung von Agrarumweltprämien verbundenen Einkommenswirkungen, sogenannte Mitnahmeeffekte, sind Anlass für Kritik an explizit oder implizit verfolgten Einkommenszielen (*hidden objective problem*, vgl. HOFREITHER, 2000; AHRENS et al., 2000a, 2000b; JUNGEHÜLSING, 2000) und Ausgangspunkt für Verbesserungsvorschläge zur Ausgestaltung und Durchführung der Fördermaßnahmen (BAUDOUX, 2001; NIEBERG und STROHMLÖMBKE, 2001; HOLM-MÜLLER et al., 2002). Da risikoaverse Landwirte nur dann an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, wenn die gezahlte Prämie über die erwarteten Kosten der Auflageneinhaltung hinausgeht, muss zusätzlich zur Kompensationszahlung eine Anreizkomponente gewährt werden, mit der auch etwaige Risiken abgedeckt und psychologische Hemmnisse überwunden werden. Die Höhe der Prämie beeinflusst auch die Bereitschaft, die vorgeschriebenen Auflagen einzuhalten (HANF, 1993).

Die Agrarumweltprämien stellen also einen wichtigen Parameter zur Steuerung der Akzeptanz dar, andererseits

können sie auch einkommens- und produktionsstützende Wirkungen entfalten. Je nach Bewertung dieser Aspekte unterscheiden sich die internationalen Vorgaben für die Prämienfestlegung erheblich voneinander:

- In Annex 2, Absatz 12 (b) des Übereinkommens der Uruguayrunde des GATT zur Landwirtschaft wird festgelegt, dass Zahlungen im Rahmen von Umweltprogrammen auf die Zusatzkosten oder Einkommensverluste begrenzt werden müssen, die durch eine Teilnahme an den Programmen entstehen. Die Einhaltung dieser Bedingung ist Voraussetzung für die Anerkennung als „Green-box-Maßnahme“, die als nicht oder nur minimal handelsverzerrend gilt und deshalb keinem Stützungsabbau unterworfen wird.
- Die EU-Kommission hat mit den Durchführungsverordnungen VO (EWG) 746/96, Art. 9 und VO (EG) 1750/99, Art. 18 zur Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen die Notwendigkeit einer Anreizkomponente anerkannt. Sie soll im Regelfall 20 % der auflagenbedingten Zusatzkosten und Einkommensverluste nicht überschreiten. Damit hat die EU die GATT-Vorgaben in modifizierter Form adaptiert. Im Evaluierungsbericht der Kommission zur VO (EWG) 2078/92 wird beschrieben, dass die Prämienkalkulation inklusive der Anreizkomponente auf der Basis eines regionalen Durchschnittsbetriebs erfolgt. Da sich die tatsächliche Teilnahme auf Betriebe mit unterdurchschnittlichen Teilnahmekosten konzentriert, können die Einkommenseffekte in Abhängigkeit von der Varianz der Teilnahmekosten wesentlich höher ausfallen (Europäische Kommission, 1998). Hierzu heißt es: „Anbieter, bei denen die Einhaltungskosten die Prämienhöhe unterschreiten, sind im Vorteil und profitieren von sogenannten „Erzeugerrenten“. Dabei handelt es sich um eine allgemeine Markterscheinung, die durch das Wirken eines Marktpreismechanismus hervorgerufen wird, aber keinerlei Probleme in bezug auf die Effizienz auslöst. Aus haushaltspolitischen Gründen kann es allerdings ratsam sein, diese Erzeugerrenten zu minimieren, wenn dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist.“ (Europäische Kommission, 1998, S. 115).

Auch andere, wissenschaftlich begründete Positionen gehen bezüglich der richtigen Bemessung der Agrarumweltprämien stark auseinander:

- Das Konzept einer „Honorierung ökologischer Leistungen“, dessen Umsetzung beispielsweise vom Sachverständigenrat für Umweltfragen gefordert wird, stellt nicht die Einkommenseffekte der Agrarumweltprämien, sondern die Knappheiten insbesondere der biotischen Umweltgüter in den Mittelpunkt der Betrachtung. Bei einer Honorierung von Umweltleistungen, bei der ausdrücklich auch die Beibehaltung eingeschlossen wird, entstehen Erzeugerrenten. Diese Renten werden jedoch als marktwirtschaftliches Steuerungselement anreizorientierter Instrumente zur Überwindung von Knappheiten angesehen. Den Befürwortern zufolge sollten zur Weiterentwicklung der bisher handlungs- und aufwandsorientierten Agrarumweltförderung nachfrage- und ergebnisorientierte Ansätze erprobt werden (SRU, 1994, 1996; HAMPICKE, 2000, 2001).
- Aus fiskalischen Gründen sowie zur Vermeidung wettbewerbs- und handelsverzerrender Wirkungen wird dagegen die Forderung erhoben, Mitnahmeeffekte mög-

lichst stark zu vermindern und demzufolge beispielsweise Betriebe, die erwünschte Maßnahmen auch ohne Prämienzahlung durchführen würden, von der Förderung auszuschließen (AHRENS et al., 2000a; Europäischer Rechnungshof, 2000).

- Auch gesamtwirtschaftliche Überlegungen sprechen für eine Minimierung der Einkommenseffekte. Zusätzlich zu den vorrangig betrachteten Kostenkomponenten politischer Maßnahmen wie den Opportunitätskosten des Verzichts auf Güterproduktion, den entstehenden Transaktions- sowie Konsensfindungskosten (SCHEELE et al., 1993) sollten auch die Allokationswirkungen der Erhebung und Umverteilung benötigter Steuermittel (ALSTON und HURD, 1990) und der durch die Umweltwirkungen erzielte Nutzen berücksichtigt werden. Eine Senkung der Einkommenseffekte bei gleichem Zielerreichungsgrad würde zu einer Entlastung des Budgets und damit zu einer wohlfahrtssteigernden Reduzierung der Zusatzlast der Besteuerung führen.

Eine enge Auslegung der Anforderungen des GATT ist nicht vereinbar mit einem marktorientierten Ansatz zur Umsetzung von Umweltprogrammen, da die Anwendung von Anreizinstrumenten immer eine Entstehung von Renten zur Folge hat. Auch bei Minimierung aller maßnahmenbezogenen Ausgaben wird aufgrund steigender Administrationskosten in der Regel eine vollständige Vermeidung der Einkommenseffekte nicht erreicht werden können. Die EU versucht den Konflikt zwischen diesen sich widersprechenden Positionen dadurch zu lösen, dass einerseits die GATT-Anforderungen formal eingehalten werden, andererseits aber auf dem Weg der Prämienfestlegung ein Spielraum für Einkommenseffekte eröffnet wird.

Die derzeit diskutierten Anforderungen an „green-box-fähige“ Umweltprogramme (vgl. ERVIN, 1999; LATACZ-LOHMANN, 2000) werfen die Frage auf, welches Gewicht den steigenden Verwaltungskosten zukommen soll, die bei einer Minimierung handelsverzerrender Wirkungen zu erwarten sind. Hierbei zeichnen sich erhebliche Interessensgegensätze ab (vgl. z.B. die Positionen Kanadas und Norwegens in: WTO, 2000a). Handelsverzerrende Wirkungen von

Umweltprogrammen waren bisher aufgrund ihrer marginalen Bedeutung kein Anlass für Klagen vor der World Trade Organization (WTO) (WIGGERTALE, 1999). Tabelle 6 zeigt, dass nur ein kleiner, aber wachsender Anteil innerhalb der „green box“ auf Umweltprogramme entfällt. Knapp 70 % der bei der WTO notifizierten Ausgaben für Umweltprogramme werden innerhalb der EU getätigt, die deshalb im Mittelpunkt der Kritik an den handelsverzerrenden Effekten dieser Programme steht (WIGGERTALE, 1999). In der laufenden Doha-Runde dürfte die Frage, welche Einkommenseffekte und handelsverzerrenden Wirkungen tolerierbar sind, zur Diskussion stehen.

Tabelle 6: Ausgaben in der "green box" (Mio. US-\$)

Vorgang	1995		1996	
	Gesamt	EU	Gesamt	EU
(1) Alle Maßnahmen	133 332	24 189	127 092	26 580
(2) dar.: Umweltprogramme	5 238	3 585	7 459	5 073
Anteil (2) an (1) in %	3,9	14,8	5,9	19,1
Anteil der EU an Umweltprogrammen insgesamt in %	68,4		68,0	

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach WTO (2000). Osterburg 4/2002

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Auffassungen über die Einkommenseffekte stellt sich die Frage, inwieweit diese überhaupt messbar sind. Vorliegende Deckungsbeitrags- und Modellrechnungen basieren meist auf normativen Vorgaben (ZEDDIES und DOLUSCHITZ, 1996; KAZENWADEL, 1999; BAUDOUX, 2000) und sind daher ähnlich annahmeabhängig wie die Berechnungen zur Prämienfestlegung. Empirische Analysen über die tatsächlichen Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen sind aus Gründen der Datenverfügbarkeit und aufgrund methodischer Schwierigkeiten bisher relativ selten (vgl. SCHULZE-PALS, 1994; NIEBERG, 1997 und zu methodischen Ansätzen OFFERMANN und NIEBERG, 2001).

Im Folgenden werden die Ergebnisse einer empirischen Abschätzung der Einkommenseffekte von Agrarumweltprogrammen auf Basis von Buchführungsabschlüssen identischer Futterbaubetriebe vorgestellt (zur Methode vgl. OSTERBURG, 2000, 2001). In Tabelle 7 werden die Ergeb-

Tabelle 7: Veränderungen in Futterbaubetrieben ohne bzw. mit niedrigen und mit hohen Agrarumweltprämien zwischen den Jahren 1989 und 1999<sup>1</sup>

Agrarumweltprämien Umweltprämien in DM pro ha Anzahl Betriebe	NI		NW		RP		BW		BY		Ökologisch	
	ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit	niedrig	hoch	niedrig	hoch	niedrig	hoch
	0	249	0	266	0	212	81	431	40	312	36	383
	320	64	175	35	355	71	775	155	2450	490	195	39
<b>Veränderung ausgewählter Indikatoren in % der Ausgangssituation (1989/90-90/91)<sup>4</sup></b>												
Grünland in ha	5	<b>27</b>	5	<b>20</b>	30	<b>61</b>	29	29	7	<b>16</b>	-2	<b>46</b>
Rinder- und Schaf-GV pro ha HFF <sup>2</sup>	-3	<b>-17</b>	-2	-10	-6	<b>-23</b>	-10	<b>-15</b>	1	-7	2	<b>-20</b>
Milchproduktion pro Betrieb	25	<b>22</b>	26	21	45	<b>28</b>	35	24	28	23	22	<b>4</b>
Milchproduktion pro ha HFF	5	<b>-9</b>	5	<b>-8</b>	7	<b>-17</b>	6	<b>-3</b>	16	3	15	<b>-24</b>
Düngemittelaufwand in DM pro ha LF <sup>3</sup>	-34	<b>-54</b>	-35	-52	-44	<b>-61</b>	-39	-37	-29	-44	-26	<b>-82</b>
Pflanzenschutzmittelaufwand in DM pro ha LF <sup>3</sup>	1	<b>-37</b>	7	<b>-19</b>	-21	<b>-32</b>	8	-7	11	<b>-12</b>	14	<b>-96</b>
Getreideertrag pro Hektar	17	<b>4</b>	25	<b>8</b>	10	13	13	<b>9</b>	11	5	11	<b>-19</b>
Milchleistung pro Kuh	10	7	11	14	14	16	16	15	15	15	13	<b>3</b>
Betriebseinkommen pro Betrieb	2	<b>19</b>	14	<b>35</b>	12	<b>32</b>	6	<b>21</b>	6	<b>24</b>	-7	<b>19</b>
Gewinn pro Betrieb	-18	-6	-2	<b>25</b>	-2	<b>23</b>	-14	<b>3</b>	-6	<b>16</b>	-21	<b>-4</b>
Umweltprämien in % der Gewinndifferenz zur Vergleichsgruppe	18		94		81		53		82		42	

<sup>1</sup> Vergleich der Zweijahresmittel der Wirtschaftsjahre 1989/90 und 1990/91 sowie 1997/98 und 1998/99; -<sup>2</sup> GV: Großvieheinheit; HFF: Hauptfutterfläche; -<sup>3</sup> LF ohne Flächenstilllegung; -<sup>4</sup> **Fett gedruckt:** signifikanter Unterschied der Entwicklung gegenüber Betriebsgruppe ohne Umweltprämien mit Fehlerwahrscheinlichkeit < 0,05 **fett-kursiv:** Entwicklung signifikant unterschiedlich, aber auch signifikante Unterschiede in der Ausgangssituation (nichtparametrischer Test nach WILCOXON).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von LandData-Buchführungsabschlüssen für identische Betriebe. Osterburg, 4/2002.

nisse dieses „mit–ohne/vorher–nachher“-Vergleichs differenziert nach Bundesländern und einer Gruppe ökologischer Betriebe wiedergegeben. Die Ergebnisse erlauben aufgrund der fehlenden Zuordnung zu spezifischen Agrarumweltmaßnahmen und der mangelnden Repräsentativität allerdings keine Aussagen zu Unterschieden zwischen den Ländern. Der Vergleich gibt vielmehr ein allgemeines Bild über die langfristigen Effekte der Agrarumweltförderung.

Auffällig sind die beobachtbaren, im Fall des ökologischen Landbaus besonders ausgeprägten Erhaltungs- und Verbesserungseffekte im Vergleich zur Gruppe ohne Agrarumweltprämien, die sich z.B. in Bezug auf die Grünlandflächenentwicklung, die Senkung der Tierbesatzdichte sowie die Milchproduktion pro Hektar Hauptfutterfläche ergeben. Auch der Aufwand für Dünge- und Pflanzenschutzmittel und die Getreideerträge entwickelten sich unterschiedlich. In vielen Fällen sind die Unterschiede zwischen den Gruppen statistisch signifikant. Die mit Hilfe indirekter Umweltindikatoren gemessenen Wirkungen dürften in der Regel mit einer tatsächlichen Umweltentlastung oder einer Vermeidung von Mehrbelastungen einhergehen. Die Entwicklung des Betriebseinkommens und des Gewinns fiel in den an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmenden Betrieben im Vergleich zur Gruppe ohne oder mit geringen Agrarumweltprämien regelmäßig positiver aus. Ein erheblicher Teil der Prämien war dieser Ex-post-Betrachtung zufolge gewinnwirksam. Die Ergebnisse zeigen, dass sich im Zusammenhang mit einer Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen positive Umwelteffekte und zugleich deutliche Einkommenswirkungen nachweisen lassen.

Die Beurteilung dieser Einkommenswirkungen ist aus methodischen Gründen vor allem deshalb schwierig, weil in den ex post gemessenen Einkommenswirkungen Risikokosten enthalten sind, die in der betrieblichen Entscheidungssituation für oder gegen die Umsetzung einer Agrarumweltmaßnahme ex ante eine erhebliche Bedeutung haben können (Europäische Kommission, 1998). Der Stellenwert des Risikos wird anhand der Ergebnisse von NIEBERG (1997) zu den Auswirkungen einer Betriebsumstellung auf den ökologischen Landbau im Vergleich zu einer konventionell wirtschaftenden Vergleichsgruppe deutlich. In 35 % der Umstellungsbetriebe wurde trotz der Extensivierungsprämien nicht das von den konventionell wirtschaftenden Vergleichsbetrieben realisierte Gewinnniveau erreicht. Weitere Probleme bilden die richtige Auswahl vergleichbarer Betriebe, bei der es zu systematischen Abweichungen kommen kann (vgl. OFFERMANN und NIEBERG, 2001), und die unvollständige Erfassung und Bewertung der eingesetzten Familienarbeitskraft sowie des Betriebsvermögens, z.B. der Nährstoffvorräte im Boden und ihrer Veränderung. Aufgrund der genannten Probleme ist es nicht möglich, Einkommenswirkungen der Agrarumweltförderung exakt zu quantifizieren.

Angesichts fehlender Informationen zu den tatsächlichen, auflagenbedingten Anpassungskosten (*hidden information problem*, vgl. HOFREITHER, 2000) und dem damit verbundenen Problem der Festlegung angemessener Prämien werden für horizontale Agrarumweltmaßnahmen, die bisher mit einer Einheitsprämie angeboten werden, Prämienstaffelungen nach betrieblichen und regionalen Merkmalen (vgl. BAUDOUX, 2001; NIEBERG und STROHM-LÖMBKE, 2001) oder Ausschreibungsverfahren (vgl. HOLM-MÜLLER et al., 2002) vorgeschlagen. In diesen Überlegungen stehen die

Einkommenswirkungen und die möglicherweise steigenden Administrations- und Kontrollkosten der Agrarumweltprogramme im Mittelpunkt. Dabei geraten allerdings die mit einer Teilnahme verbundenen Umweltleistungen aus dem Blickfeld. Eine Optimierung staatlicher Umweltprogramme kann schließlich durch eine Maximierung des Umweltnutzens bei gegebenen Gesamtkosten genauso erreicht werden wie durch die Minimierung der maßnahmebezogenen Kosten bei gegebenem Umweltnutzen. Auch die primär auf den abiotischen Ressourcenschutz ausgerichteten Extensivierungsmaßnahmen wirken in Abhängigkeit vom jeweiligen Standort sehr unterschiedlich, sie werden aber bislang nicht nach ihrem standortspezifischen Umweltbeitrag, sondern schlicht nach Antragslage und damit zwangsläufig ungezielt gefördert. Insofern besteht ein erhebliches Potenzial zur Erhöhung des Umweltnutzens darin, die Fördermittel auch bei horizontalen Maßnahmen künftig gezielter im Raum einzusetzen. Dass ein an Raumplanungskriterien ausgerichteter Ansatz auch unter Nutzung von Marktmechanismen umgesetzt werden kann, zeigt das Ausschreibungsverfahren im US-amerikanischen *Conservation Reserve Programme* (PLANKL, 1999b), bei dem unterschiedliche Standortqualitäten berücksichtigt werden.

Bei der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland wurden bisher nur wenige Vorkehrungen getroffen, um die Einkommenseffekte der Förderung zu minimieren. Beispielsweise sind lediglich für wenige Maßnahmen nach Standortqualität differenzierte Prämien vorgesehen (vgl. Abschnitt 3.2). Als mögliche Gründe für diese Situation werden implizit verfolgte Einkommensziele (AHRENS et al., 2000a) und die Bedeutung der zusätzlichen Verwaltungskosten für eine Prämien differenzierung genannt (Europäische Kommission, 1998). Neben der in Abschnitt 5.1 beschriebenen Belastung der Verwaltung sowie den von ihr zu tragenden Anlastungsrisiken können auch Unsicherheiten über die mit einer Systemänderung verbundene Akzeptanzentwicklung das Interesse an einer Prämien differenzierung bzw. an neuen Allokationsmechanismen vermindern.

## 6 Diskussion und Schlussfolgerungen

Das wachsende Engagement der EU in der Agrarumweltpolitik hat den Ländern neue, vor allem finanzielle Handlungsspielräume eröffnet, die zunehmend für regional differenzierte Politikansätze genutzt wurden (MEHL und PLANKL, 2002). Über die gezielte Förderung anreizorientierter Maßnahmen, die vorteilhafte Kofinanzierung und Vorschriften zur Durchführung hat die EU jedoch auch erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der regionalen Agrarumweltpolitik der Bundesländer genommen. Einige der wesentlichen damit verbundenen Wirkungen und Konfliktbereiche sollen an dieser Stelle noch einmal zusammenfassend dargestellt werden<sup>4</sup>):

- Über die Förderung von Agrarumweltprogrammen nimmt die EU Einfluss auf die Wahl agrarumweltpoliti-

4) Aspekte der Messung und Bewertung von Umweltwirkungen sowie der Effizienz agrarumweltpolitischer Maßnahmen stehen nicht im Mittelpunkt dieses Beitrags. Deshalb soll die Frage nach den Wirkungen der EU-Förderung auf die Effizienz des Instrumenten- und Maßnahmeneinsatzes in der Agrarumweltpolitik hier weder aufgegriffen noch beantwortet werden.

scher Instrumente, wobei die Gefahr besteht, dass fachliche Gesichtspunkte gegenüber haushaltspolitischen Überlegungen in den Hintergrund treten.

- Das von der EU betonte Prinzip der uneingeschränkten Freiwilligkeit der Agrarumweltmaßnahmen gerät in Konflikt mit hoheitlichen Auflagen, die ein wichtiges Element der regionalen Wasserschutz- und Naturschutzpolitik darstellen. In ausschließlich von den Ländern gestalteten Bereichen hat eine enge Verknüpfung freiwilliger und hoheitlicher Maßnahmen in der Regel Vorrang vor dem alleinigen Einsatz freiwilliger Umweltmaßnahmen.
- Das Freiwilligkeitsprinzip kann dazu führen, dass Fördermittel für Agrarumweltmaßnahmen nicht in hoheitlich geschützten Gebieten eingesetzt werden können, in denen Umweltziele einen besonders hohen Stellenwert besitzen.
- Um eine EU-Kofinanzierung in Schutzgebieten zu gewährleisten, wird in vielen Fällen der hoheitliche, dauerhafte Gebietsschutz zugunsten befristeter, freiwilliger Maßnahmen abgebaut.
- Die EU-Förderpolitik unterstützt bestehende Zentralisierungstendenzen auf Länderebene. Beispielsweise hatten Länder mit zentraler Steuerung der Wasserschutzpolitik einen strategischen Vorteil bei der Nutzung der Fördermöglichkeiten der EU im Rahmen der Agenda 2000.
- Detaillierte Vorschriften der EU zur Verwaltung und Kontrolle der Agrarumweltmaßnahmen können auf regionaler Ebene zu kontraproduktiven Effekten führen.
- Die allein von den Ländern zu tragenden Verwaltungsleistungen wirken stärker begrenzend auf eine Ausweitung der Agrarumweltmaßnahmen als das kofinanzierte Prämienbudget. Deshalb haben sich leicht zu verwaltende, aber weniger zielgerichtete Massenantragsverfahren durchgesetzt.
- Die Ausweitung der Agrarumweltförderung geht mit der Schaffung neuer Fördertatbestände mit weniger tiefgreifenden Auflagen einher, wobei implizit eigentumsrechtliche Festlegungen getroffen werden. Die EU-Förderung schafft Anreize, bestehendes Recht großzügiger auszulegen und von einer weiteren Verschärfung des Ordnungsrechts abzusehen, damit Fördertatbestände nicht in Frage gestellt werden. Dies kann zu widersprüchlichen Entwicklungen in der Förder- und Ordnungspolitik führen.
- Trotz strikter GATT-Anforderungen eröffnet die EU-Kommission erhebliche Spielräume für die Entstehung von Einkommenseffekten durch die Agrarumweltförderung und gibt bisher keine Impulse, diese Wirkungen zu minimieren.

Die genannten Problembereiche weisen auf die potenziellen Effizienzverluste hin, die durch das Einwirken übergeordneter Politikebenen in die regionale Agrarumweltpolitik entstehen können. Viele dieser Probleme resultieren aus der Übernahme der Finanzierungskompetenz für Agrarumweltmaßnahmen durch die EU, was als eine Verletzung des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz bewertet wird. Um die Kompetenzverteilung effizienter zu gestalten, wird die Forderung erhoben, die Finanzierungskompetenz für den Agrarumweltbereich zurück in die Regionen zu verlagern (vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat, 1998; Niedersächsi-

sche Regierungskommission, 2001). Soweit es sich um Umweltmaßnahmen mit lokalen Wirkungen handelt, erscheint eine solche Rückverlagerung sinnvoll. Bei Maßnahmen mit überregionalem Wirkungsradius oder bei Schutzobjekten mit überregionaler Bedeutung kann eine finanzielle Beteiligung übergeordneter Politikebenen dagegen gerechtfertigt sein (so z. B. auch RUDLOFF und URFEI 2000). Dabei sollten folgende Gesichtspunkte in die Überlegungen einbezogen werden:

- Einer exakten Quantifizierung und regionalen Zuordnung der Wirkungen von Umweltmaßnahmen sind Grenzen gesetzt. Viele Maßnahmen sind sowohl mit lokalen und regionalen als auch mit überregionalen Auswirkungen verbunden, woraus sich Zuordnungs- und Bewertungsprobleme ergeben.
- Vor diesem Hintergrund sind auch die Konsequenzen für eine überregionale Umweltpolitik zu bedenken. Mit der FFH-Richtlinie (RL 92/43/EWG) und der Wasser-Rahmenrichtlinie (RL 2000/60/EC) der EU wird eine solche gebietsübergreifende, an ökologischen Gesichtspunkten orientierte Vernetzung von Maßnahmen zum Schutz und zur Verbesserung der Umwelt angestrebt. In Art. 6 Absatz 1 der FFH-Richtlinie werden zur Zielerreichung neben dem Ordnungsrecht auch freiwillige Maßnahmen auf der Grundlage von Verträgen genannt, die einen entsprechenden Finanzierungsbedarf bedingen. Für eine kohärente Umsetzung der mit den genannten Richtlinien verfolgten Schutzstrategien erscheinen daher auf übergeordneter Ebene angesiedelte Finanzierungsinstrumente erforderlich, durch die den Regionen Anreize zur Kooperation innerhalb gemeinschaftlicher Umweltschutzanstrengungen gegeben werden können<sup>5)</sup>.

Eine engere Anbindung an die von der EU vorgegebenen Ziele und Initiativen im Umweltbereich muss insofern als Voraussetzung für eine Fortsetzung der EU-Förderung von Agrarumweltmaßnahmen angesehen werden, und zwar in erster Linie dann, wenn ein gebietsübergreifendes, koordiniertes Vorgehen erforderlich ist.

Angesichts der Diskussion um die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik erscheint es allerdings wahrscheinlich, dass es unabhängig von den genannten Überlegungen zur effizienten Kompetenzverteilung zu einer Ausweitung der EU-kofinanzierten Agrarumweltmaßnahmen kommen wird, da ihnen in ihrer Eigenschaft als „Green-box-Maßnahme“ eine wichtige Funktion beim Umbau des agrarpolitischen Förderinstrumentariums zukommt. Die existierenden Verflechtungen von Kompetenzen in der Agrarumwelt-

5) Angemerkt sei zudem, dass die Vorschriften der EU zur Durchführung der kofinanzierten Programme auch auf eine Qualitätsverbesserung sowie auf die Schaffung von Vergleichbarkeit und Publizität zielen (vgl. Abschnitt 3.2 und 3.3.1). Wie ein Blick auf die verfügbaren Daten im Naturschutz- und Wasserschutzbereich zeigt, hätte ein vollständiger Rückzug der EU aus der Agrarumweltförderung voraussichtlich einen Verlust an Transparenz für die Öffentlichkeit, die Wissenschaft und internationale Handelspartner zur Folge. Als weiteres Argument für eine EU-Kofinanzierung sind die aufgrund der EU-Agrarpolitik erhöhten Opportunitätskosten von Umweltschutzmaßnahmen im Agrarbereich zu nennen, die höhere Agrarumweltprämien notwendig machen können. Derzeit übernimmt die EU einen Teil der Folgekosten dieser durch die gemeinsame Agrarpolitik erzeugten Verzerrungen. Bei fortschreitender Liberalisierung verliert dieses Argument jedoch an Relevanz.

politik dürften daher de facto auch längerfristig bestehen bleiben. Aus diesem Grund stellt sich zunächst pragmatisch die Frage nach einer verbesserten Ausgestaltung der politischen Zusammenarbeit zwischen der EU und den Ländern. Ziel sollte hier die Minimierung von Reibungsverlusten und der nicht zielkonformen Begleiterscheinungen sein.

Der Einfluss der EU auf die regionale Wahl agrarumweltpolitischer Instrumente wird durch die neuen Fördermöglichkeiten im Rahmen der VO (EG) 1257/99 künftig vermutlich abnehmen. Beispielsweise sind gemäß Artikel 33 Investitionen im Rahmen von Umweltprojekten förderfähig, und der Anreiz, Auflagen in Naturschutzgebieten abzubauen, verringert sich aufgrund der Förderung von Ausgleichszahlungen in FFH- und EU-Vogelschutzgebieten gemäß Artikel 16. Probleme mit den detaillierten, zum Teil kontraproduktiv wirkenden Verwaltungs- und Kontrollvorgaben der EU können auch kurzfristig gelöst werden. Diesbezügliche Verbesserungsvorschläge sollten Gegenstand der Berichte zum *mid-term review* sein, um die Besonderheiten von Agrarumweltmaßnahmen und insbesondere von naturschutzorientierten Maßnahmen in Zukunft besser zu berücksichtigen.

In Wasserschutzgebieten und nicht nach FFH- oder Vogelschutz-Richtlinie geschützten Gebieten werden beim Einsatz von Agrarumweltmaßnahmen die Probleme aufgrund hoheitlicher Auflagen nicht zu lösen sein, wenn es nicht gelingt, eindeutige, Rechtssicherheit schaffende Regelungen zu etablieren. Hierzu zählt eine angemessene Definition dessen, was als „Freiwilligkeit“ von Maßnahmen angesehen werden soll, die über den bestehenden, hoheitlichen Grundschutz hinausgehen. Der grundsätzliche Konflikt um die Frage, welche Rolle hoheitliche Maßnahmen in einer von der EU mitgestalteten Agrarumweltpolitik spielen sollen, und wie diese mit freiwilligen Maßnahmen verknüpft werden können, wird allerdings weiterhin bestehen bleiben.

Die beobachteten, oft widersprüchlichen eigentumsrechtlichen Folgen der Agrarumweltförderung und der Weiterentwicklung des Ordnungsrechts lassen eine stärkere Abstimmung von Fördermaßnahmen und Ordnungsrecht geboten erscheinen. Um eine implizite Neudefinition des Ordnungsrechts durch die Agrarumweltförderung zu vermeiden, sollten zeitlich begrenzte Anpassungssubventionen für solche Maßnahmen erwogen werden, die zwar als gute fachliche Praxis anzusehen sind, deren stärkere Verbreitung aber nicht ohne Förderung möglich ist. Angesichts der dynamischen Weiterentwicklung der guten fachlichen Praxis sollte das Konzept der Anpassungssubvention auch EU-weit stärker in die Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen einbezogen werden.

Die aufgrund begrenzter Verwaltungskapazitäten entstehenden Probleme der vergleichsweise ungezielten Förderung und der Entstehung erheblicher Einkommenseffekte lassen sich nur durch eine entsprechende Erhöhung personeller Kapazitäten auf Länderebene lösen. Eine Aufstockung der Verwaltungsbudgets erscheint allerdings unter den derzeitigen Gegebenheiten wenig wahrscheinlich. Die EU könnte die Entwicklung verbesserter Verwaltungsverfahren und neuer Allokationsmechanismen für die Agrarumweltförderung durch Pilotprojekte unterstützen, für die auch die Verwaltungsanforderungen gelockert und Anlatsrisiken vermindert werden sollten.

In diesem Beitrag wurde versucht, die institutionellen und politischen Implikationen der EU-Kofinanzierung für Agrarumweltmaßnahmen als Beispiel einer Politikverflechtung zwischen EU und Bundesländern herauszuarbeiten. Aus den Ergebnissen wird deutlich, dass in künftigen Forschungsvorhaben zur Agrarumweltpolitik in Deutschland und in Evaluierungsvorhaben zur Umsetzung der VO (EG) 1257/99 dem Zusammenspiel zwischen EU-kofinanzierten Maßnahmen und den ausschließlich in die Kompetenz der Länder fallenden Instrumenten und Maßnahmen mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Es wurde gezeigt, dass es hier zu erheblichen Reibungsverlusten und eigentumsrechtlichen Implikationen, aber auch zu umwelt- und naturschutzpolitisch fragwürdigen Effekten kommen kann. Weiterhin besteht ein Bedarf an pragmatischen Verfahren zur Schätzung von Einkommenseffekten der Agrarumweltförderung sowie an verwaltungstechnisch umsetzbaren Verfahren zur Optimierung der Allokation der Fördermittel. Die notwendig zu beantwortende Frage, wie die Kompetenzverteilung in der Agrarumweltpolitik künftig effizienter gestaltet werden kann, erfordert theoriegeleitete, normative Überlegungen zu möglichen *first-best*-Lösungen. Da eine Änderung der politischen Aufgabenverteilung jedoch kurzfristig kaum realistisch ist, sollten sich wissenschaftliche Analysen und Empfehlungen auch der praktischen Probleme sowie nicht ausgeschöpfter Effizienzreserven innerhalb der gegebenen Konstellationen annehmen.

#### Literaturverzeichnis

- Agra Europe (1999) 52/99 vom 7.12.1999, Vertragsnaturschutz in Sachsen-Anhalt neu geregelt. Länderberichte, S. 17.
- Agra Europe (2002) Nr. 3/02 vom 14.1.2002, Senkung der Grundwasserabgabe kam hessischen Verbrauchern zugute. Länderberichte, S. 2.
- AHRENS, H.; LIPPERT, C.; RITTERSHOFER, M. (2000a): Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) 2078/92 in der Landwirtschaft. Agrarwirtschaft 49, H. 2, S. 99–115.
- AHRENS, H.; LIPPERT, C.; RITTERSHOFER, M. (2000b): Erwiderung zu den Anmerkungen zum Beitrag „Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) 2078/92 in der Landwirtschaft“. Agrarwirtschaft 49, H. 11, S. 390–392.
- ALSTON, M.J.; HURD, B.H. (1990): Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs. Amer. J. Agr. Econ. 72, S. 149–156.
- BAUDOUX, P. (2000): Beurteilung von Agrarumweltprogrammen am Beispiel von Baden-Württemberg und Brandenburg. Agribusiness & food, Bd. 9. Agrimedia, Bergen/Dumme.
- BAUDOUX, P. (2001): Beurteilung von Agrarumweltprogrammen – eine einzelbetriebliche Analyse in Baden-Württemberg und Nordbrandenburg. Agrarwirtschaft 50, H. 4, S. 249–261.
- BENDER, B.; SPARWASSER, R.; ENGEL, R. (1995): Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts. 3. neubearb. und erw. Aufl. Heidelberg: Müller.
- BENNINGER, M. (1996): Bewirtschaftungsvereinbarungen im Lichte umweltpolitischer Prinzipien. Berichte über Landwirtschaft 74, S. 628–629.
- BERG, M. (2001): Perspektiven der Agrarumweltprogramme im Hinblick auf die "zweite Säule" der EU-Agrarpolitik: Bewertung aus Sicht Nordrhein-Westfalens. Landbauforschung Völknerode, SH 231, S. 127–132.
- BERGSCHMIDT, A.; PLANKL, R. (1999): Evaluierung der Agrarumweltprogramme gemäß der Beschlüsse der Agenda 2000. Berichte über Landwirtschaft 77, S. 570–590.
- BIZER, K. (1997): Marktanaloge Instrumente im Natur- und Landschaftsschutz: eine ökonomische Analyse des deutschen Naturschutzrechts. Berlin: Analytica.
- BML (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten) (1999): Gute fachliche Praxis der landwirtschaftlichen Bodennut-

- zung. Download-Version einer Broschüre, im Internet unter <http://www.verbraucherministerium.de/Landwirtschaft>
- BMVEL (Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft) (2002): Nachhaltige Landwirtschaft kann künftig noch besser gefördert werden. Modulationsgesetz tritt in Kraft. Pressemitteilung des BMVEL vom 10.05.2002.
- BROMLEY, D.W.; HODGE, I. (1990): Private property rights and presumptive policy entitlements: reconsidering the premises of rural policy. *Euro. R. agri. Eco.* 17, S. 197–214.
- BROMLEY, D. W. (1997): Environmental Benefits of Agriculture: Concepts. OECD Proceedings: Environmental Benefits from Agriculture: Issues and Policies. The Helsinki Seminar, S. 35–53.
- DEBLITZ C. (1999): Vergleichende Analyse der Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Agrarumweltprogramme zur Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in ausgewählten Mitgliedsstaaten der EU. *Landbauforschung Völknerode*, SH 195.
- ERVIN, D.E. (1999): Toward GATT-Proofing Environmental Programmes für Agriculture. *Journal of World Trade* 33 (2), S. 63–82.
- Europäische Kommission (1998): Anwendungsstand der Verordnung (EWG) 2078/92. Evaluation von Agrarumweltprogrammen. Arbeitsdokument der Kommission, GD VI, Nr. VI/7655/98. Im Internet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/envir/programs/index_de.htm)
- Europäische Kommission (1999): Reform der GAP: Entwicklung des ländlichen Raums. Fact-sheet, CH-25-99-008-DE-C. Im Internet unter [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/publi/index_de.htm)
- Europäische Kommission (2000): Gemeinsame Bewertungsfragen mit Kriterien und Indikatoren. Bewertung von Programmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes, die von 2000 bis 2006 durchgeführt und durch den europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds gefördert werden. Dokument VI/12004/00 Endg. Im Internet: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/eval/index_de.htm)
- Europäischer Rechnungshof (2000): Sonderbericht Nr. 14/2000 über die Ökologisierung der GAP, zusammen mit Antworten der Kommission. *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften*, Nr. C 353/1 vom 08.12.2000.
- FORSTER, R. (2002): Was bedeuten die Auflagen? *DLG-Mitteilungen* 3/2002, S. 30–32.
- GASSNER, E. (1995): Das Recht der Landschaft: Gesamtdarstellung für Bund und Länder. Radebeul: Neumann.
- Gesetzblatt für Baden-Württemberg (2001): Verordnung des Ministeriums für Umwelt und Verkehr über Schutzbestimmungen und Gewährung von Ausgleichsleistungen in Wasser- und Quellschutzgebieten (Schutzgebiets- und Ausgleichs-Verordnung – SchALVO). Nr. 4 vom 28.02.2001, S. 145–183.
- GRUND, E. (2002): Was sie gegen wuchernde Hecken & Co. tun können. *top Spezial* 5/2002, S. 6–7.
- HAARMANN, K.; PRETSCHER, P. (1993): Zustand und Zukunft der Naturschutzgebiete in Deutschland: die Situation im Süden und Ausblicke auf andere Landesteile. *Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz*, H. 39. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag.
- HAGEDORN, K. (2001): Regionalisierung von Agrar-Umweltprogrammen: Gründe, Konsequenzen, Modelle. In: WWF; DJV (Hrsg.): Die Agrar-Umweltprogramme: Naturschutz in ländlichen Räumen. Tagungsband zur Podiumsdiskussion am 22.01.2001 im ICC Berlin. Bonn, S. 15–37.
- HAMPICKE, U. (2000): Möglichkeiten und Grenzen der Bewertung und Honorierung ökologischer Leistungen in der Landschaft. *Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landschaftspflege*, H. 71, S. 43–49.
- HAMPICKE, U. (2001): Agrarumweltprogramme und Vorschläge für ihre Weiterentwicklung. *Landbauforschung Völknerode*, SH 231, S. 97–109.
- HAMPICKE, U.; HORLITZ, T.; KIEMSTEDT, H.; TAMPE, K.; TIMP, D.; WALTERS, M. (1991): Kosten und Wertschätzung des Arten- und Biotopschutzes. *UBA-Berichte* 3/91. Berlin: Schmidt.
- HANF, C.-H. (1993): Ökonomische Überlegungen zur Ausgestaltung von Verordnungen und Verträgen mit Produktionsauflagen zum Umwelt- und Naturschutz. *Agrarwirtschaft* 42, H. 3, S. 138–147.
- HEISSENHUBER, A.; KANTELHARDT, J.; OSINSKI, E. (2000): Ökonomische Aspekte einer ressourcenschonenden Landnutzung. In: WERNER, W. et al. (Hrsg.): Entwicklung nachhaltiger Landnutzungssysteme in Agrarlandschaften. *Schriftenreihe Agrarspectrum*, Bd. 31, S. 20–30.
- HOFREITHER, M.F. (2000): Socio-economic aspects of agri-environmental programs – an introspective survey. In: HARDTLEIN, M. (Hrsg.): Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft. (Initiativen zum Umweltschutz, Bd. 15). Berlin: Erich Schmidt, S. 165–190.
- HOLM-MÜLLER, K.; RADKE, V.; WEIS, J. (2002): Umweltfördermaßnahmen in der Landwirtschaft – Teilnehmerauswahl durch Ausschreibungen?. *Agrarwirtschaft* 51, H. 2, S. 112–120.
- JUNGHEÜLSING, J. (2000): Anmerkungen zum Beitrag „Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) 2078/92 in der Landwirtschaft“. *Agrarwirtschaft* 49, H. 11, S. 388–390.
- KAZENWADEL, G. (1999): Ökonomisch/ökologische Beurteilung von regionalen Agrar- und Umweltprogrammen in der Europäischen Union. *Bergen/Dumme: Buchedition AgriMedia*, VII, *Agrarwirtschaft*, SH 162.
- KÖBLER, M. (1997): Grundwasserschutz und Landbewirtschaftung in Bayern. *KTBL-Schrift* 375. Darmstadt.
- KÖNIG, M. (1993): Extensivierung 1989/90 – 1992/93 in Deutschland. Vorläufiges Endergebnis. AID-Informationen. Arbeitsunterlagen für Berufsbildung und Beratung 42, Nr. 18. Bonn-Bad Godesberg.
- LATACZ-LOHMANN, U. (2000): Beyond the Green Box: The Economics of Agri-Environmental Policy and Free Trade. *Agrarwirtschaft* 49, H. 9/10, S. 342–348.
- LAWA (Länderarbeitsgemeinschaft Wasser) (2000): Gewässerschützende Landbewirtschaftung in Wassergewinnungsgebieten. Projektbericht.
- LOTZ, J. (2001): Agrarumweltmaßnahmen 2001 – Förderung von Buntbrachen durch den Bund. Informationen für die Agrarberatung 2/01, S. 56–61.
- MEHL, P.; PLANKL, R. (1995): Doppelte Politikverflechtung als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik. Untersucht am Beispiel der Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland. *Landbauforschung Völknerode*, 45, H. 4, S. 218–232.
- MEHL, P.; PLANKL, R. (2002): Regionale Agrarpolitik in Deutschland – Handlungsspielräume in einem verflochtenen Politikfeld. *Jahrbuch für Föderalismus, Baden-Baden: Nomos* (im Druck).
- Naturlandstiftung Hessen (Hrsg.) (1992): Naturschutzprogramme mit der Landwirtschaft. Katalog der Programme der Bundesländer, der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Gemeinschaft. *Schriftenreihe Angewandter Naturschutz der Naturlandstiftung Hessen e.V.*, Bd. 12. Lich.
- NIEBERG, H. (1997): Wirtschaftliche Folgen der Umstellung auf ökologischen Landbau – empirische Ergebnisse von 107 Betrieben aus den alten Bundesländern. *Landbauforschung Völknerode*, SH 175, S. 57–73.
- NIEBERG, H., STROHM-LÖMBKE, R. (2001): Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland: Entwicklungen und Zukunftsaussichten. *Agrarwirtschaft* 50 (2001), H. 7, S. 410–421.
- Niedersächsische Regierungskommission (2001): Zukunft der Landwirtschaft – Verbraucherorientierung. *Endbericht*. Internet unter [http://www.niedersachsen.de/STK\\_zukunft\\_landwirtschaft.htm](http://www.niedersachsen.de/STK_zukunft_landwirtschaft.htm)
- NIENDIEKER, V. (1998): Die Ratsverordnung (EWG) Nr. 2078/92 als Instrument der europäischen und nationalen Agrarumwelt- und Agrarstrukturpolitik. *Berichte über Landwirtschaft*, 76, S. 560–539.
- NOTTMEYER-LINDEN, K.; Müller, S. (2000): Zusammenfassung der Diskussionsbeiträge. In: NOTTMEYER-LINDEN, K. et al. (Bearb.): Zukunft des Vertragsnaturschutzes: neue Konzepte zur Kooperation von Naturschutz und Landwirtschaft – Tagungsbericht zum Abschluss der Voruntersuchung des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens Warmenau. *BfN-Skripten* 31, S. 113–132.
- OFFERMANN, F.; NIEBERG, H. (2001): Wirtschaftliche Situation ökologischer Betriebe in ausgewählten Ländern Europas: Stand, Entwicklung und wichtige Einflussfaktoren. *Agrarwirtschaft* 50 (2001), H. 7, S. 421–427.
- OSTERBURG, B. (2000): Impacts of Agri-environment Programmes - the case of Germany (background paper). *Poster Contribution at the XXIV IAAE Conference, Berlin 2000*. Im Internet unter: [http://www.bal.fal.de/download/IAAE\\_Osterburg.pdf](http://www.bal.fal.de/download/IAAE_Osterburg.pdf)
- OSTERBURG, B. (2001) Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in Deutschland: Wirkungen auf Umwelt, landwirtschaftliche Produktion und Einkommen. *Landbauforschung Völknerode*, SH 231, S. 13–24.
- OSTERBURG, B. (2002): Analyse der Bedeutung von naturschutzorientierten Maßnahmen in der Landwirtschaft im Rahmen der VO (EG) 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. *Endbericht für den Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Materialien zur Umweltforschung* (im Druck).
- OSTERBURG, B.; WILHELM, J.; NIEBERG, H. (1997): Darstellung und Analyse der regionalen Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 in Deutschland. – *Arbeitsbericht 8/97 des Institutes für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig*.

- PFADENHAUER, J.; GANZERT, C. (1992): Konzept einer integrierten Naturschutzstrategie im Agrarraum. In: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.): Umwelt und Entwicklung. Materialien des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen Bd. 84, S. 5 – 50.
- PLANKL, R. (1998): Unterschiede im Angebot und in der Prämienhöhe für ausgewählte Extensivierungsverfahren im Rahmen der Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in der Bundesrepublik Deutschland. Landbauforschung Völkenrode, H. 2, S. 92–105.
- PLANKL, R. (1999a): Synopse zu den Agrarumweltprogrammen der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gemäß VO (EWG) 2078/92; Ergebnisse der einzelnen Länderprogramme. Braunschweig: Arbeitsbericht des Instituts für Strukturforchung der FAL, 99/1.
- PLANKL, R. (1999b): Honorierung ökologischer Leistungen – Erfahrungen mit dem US-amerikanischen „Conservation Reserve Program“ (CRP). Landbauforschung Völkenrode, SH 201, S. 163–175.
- PLANKL, R. (2001) Entwicklung der Agrarumweltprogramme in Deutschland und der EU: ein Überblick. Landbauforschung Völkenrode, SH 231, S. 1–11.
- RIPKE, F.-O. (2002): Gute fachliche Praxis strikt einhalten. Land & Forst H. 15 vom 11.4., S. 18–20.
- ROHLF, D. (1991): Finanzierung des Naturschutzes. Natur und Recht 13 (1991) H. 10, S. 473 – 478.
- ROHMANN, U.; SCHULTHEISS, U.; DÖHLER, H.; LORENZ, E. (1999): Gewässerschützende Landbewirtschaftung in Wassergewinnungsgebieten. Unveröffentlichter Abschlussbericht (Berichtsteil und 2 Begleitbände). Karlsruhe, Darmstadt, Hannover.
- RUDLOFF, B.; URFEI, G. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Kategorisierung von Umwelteffekten und Evaluierung geltender Politikmaßnahmen. Schriften zur Agrarforschung und Agrarpolitik, Bd. 3. Analytica Berlin.
- SCHEELE, M. (2001): Agrarumweltmaßnahmen als Kernelement der Integration von Umwelterfordernissen in die Gemeinsame Agrarpolitik: Entwicklungsstand und Perspektiven. Landbauforschung Völkenrode, SH 231, S. 133–143.
- SCHEELE, M.; ISERMAYER, F.; SCHMITT, G. (1993): Umweltpolitische Strategien zur Lösung der Stickstoffproblematik in der Landwirtschaft. Agrarwirtschaft 42, H. 8/9, S. 294–313.
- SCHLAGHECK, H. (2001): Förderung der ländlichen Entwicklung am Beispiel der Agrar-Umweltprogramme. In: WWF; DJV (Hrsg.): Die Agrar-Umweltprogramme: Naturschutz in ländlichen Räumen. Tagungsband zur Podiumsdiskussion am 22.01. im ICC Berlin. Bonn, S. 8–14.
- SCHMITZ, M. (2000): Erwartungen der Wasserver- und -entsorgungswirtschaft an die künftige europäische Agrar- und Umweltpolitik. Schriftenreihe des Deutschen Rates für Landschaftspflege, H. 71, S.83–84.
- SCHULZE-PALS, L. (1994): Ökonomische Analyse der Umstellung auf ökologischen Landbau. Eine empirische Untersuchung des Umstellungsverlaufes im Rahmen des EG-Extensivierungsprogrammes. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 436. Münster.
- SCHULZE-WESLARN, K.-W. (1991): Zielsetzung, Umfang und Probleme der Extensivierung der Landbewirtschaftung in Europa. In: Agrarsoziale Gesellschaft e. V. (Hrsg.): Extensivierung der Landbewirtschaftung. Schriftenreihe für ländliche Sozialfragen. Göttingen, S. 29–57.
- SOELL, H. (1992): Schutzgebiete im Naturschutz- und Landschaftspflegerecht. In: BREUER, R. et al. (Hrsg.): Naturschutzrecht im Wandel. 8. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht v. 23. bis 25. September. Heidelberg: v. Decker (Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht der Universität Heidelberg, Bd. 20.), S. 133 – 192.
- SRU (Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen) (1987): Umweltgutachten 1987. Stuttgart und Mainz: Kohlhammer.
- SRU (1994): Umweltgutachten 1994. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume – Sondergutachten. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Stuttgart: Metzler-Poeschel
- SSYMANK, A. (1997): Schutzgebiete für die Natur: Aufgaben, Funktionen, Ziele, Funktionen und Realität. In: ERDMANN, K.H.; SPANAU, L. (Hrsg.): Naturschutz in Deutschland: Strategien, Lösungen, Perspektiven. Stuttgart: Ulmer, S. 11–38.
- STRATMANN, U.; MARGGRAF, R. (2001): Ausgaben des staatlichen Naturschutzes in Deutschland: Analyse und Bewertung – in: BBN (Hrsg.): Grenzenloser Naturschutz – Herausforderung für Europa. Jb. f. Naturschutz u. Landschaftspflege, Bd. 53. Bonn, S. 195–204.
- STRATMANN, U. (2001): Finanzierung des Naturschutzes in Deutschland. In: KORN, H.; VEIT, U. (Bearb.): Treffpunkt Biologische Vielfalt. Interdisziplinärer Forschungsaustausch im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt; Bonn (Bundesamt f. Naturschutz), S. 101–108.
- STRATMANN, U. (2002): Aufgabenspezifische Erfassung der Naturschutzausgaben von Bund und Ländern (1985 – 2001): Methode, Analyse und Ergebnisse – Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, *unveröff.*
- VOGEL, H. (1988): Naturschutzprogramme mit der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland – Übersicht. In: Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege, Bd. 41 (1988), S. 183–204.
- VOGTMANN, H. (2000): Vorwort. In: NOTTMEYER-LINDEN, K. et al. (Bearb.): Zukunft des Vertragsnaturschutzes: neue Konzepte zur Kooperation von Naturschutz und Landwirtschaft – Tagungsbericht zum Abschluss der Voruntersuchung des Erprobungs- und Entwicklungsvorhabens Warmenau. BfN-Skripten 31. Bonn, S. 5.
- VON DEM BUSSCHE, A. (2001): Vertragsnaturschutz in der Verwaltungspraxis. Frankfurt am Main et al.: Lang.
- WIGGERTALE, M. (1999): Europäische Agrarpolitik in den Grenzen der WTO. Magisterarbeit an der Universität Oldenburg; Studiengang Politikwissenschaften/Wirtschaftswissenschaften/Pädagogik.
- Wissenschaftlicher Beirat (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Schriftenreihe des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 468.
- WTO (World Trade Organization) (2000): Green Box Measures. Background Paper by the Secretariat, G/AG/NG/S/2 vom 19. April.
- WTO (World Trade Organization) (2000a): Operation of the Green Box. A Compilation by the Secretariat, G/AG/NG/S/18 vom 16. Oktober.
- ZEDDIES J.; DOLUSCHITZ; R. (1996): Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleich (MEKA) – Wissenschaftliche Begleituntersuchung und Auswirkungen. Agrarforschung in Baden-Württemberg, Band 25. Verlag Eugen Ulmer Stuttgart.
- ZEIBIG, J. (1998): Vertragsnaturschutz als Beispiel konsensualen Verwaltungshandelns. Diss. Kiel 1998. Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts f. Verwaltungswissenschaften, Arbeitspapier Nr.46.

## VerfasserIn:

Dipl.-Ing. agr. BERNHARD OSTERBURG,  
 Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume  
 der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL),  
 Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig,  
 Tel.: (0531/) 596-5211, Fax: (0531/) 596-5199  
 (E-Mail: bernhard.osterburg@fal.de)

Dipl.-Ing. agr. URSULA STRATMANN,  
 Institut für Agrarökonomie, Arbeitsbereich Umwelt- und  
 Ressourcenökonomik, Georg-August-Universität Göttingen,  
 Platz der Göttinger Sieben 5, D-37073 Göttingen,  
 Tel.: (0551/) 39-4814, Fax: (0551/) 39-4812  
 (E-Mail: ustratm@uni-uaao.gwdg.de)