

Ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft

Situation, Bewertung und Handlungsempfehlungen



Impressum

© NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.

Auftraggeber:

Gregor Louisoder Umweltstiftung
Brienner Straße 46
80333 München
Telefon: 089.54 21 21 42
Telefax: 089.52 38 93 35
E-mail: info@umweltstiftung.com
Internet: www.umweltstiftung.com

Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. (FÖS)
Brienner Straße 44
80333 München
Telefon: 089.520 113-13
Telefax: 089.520 113-14
E-Mail: foes@foes-ev.de
Internet: www.foes-ev.de

Naturschutzbund Deutschland e.V.
Herbert-Rabius-Straße 26
53225 Bonn
Telefon: 02 28.40 36-0
Telefax: 02 28.40 36-200
E-Mail: NABU@NABU.de
Internet: www.NABU.de

Naturschutzbund Deutschland e.V.
Invalidenstraße 112
10115 Berlin
Telefon: 030.284 984-0
Telefax: 030.284 984-84

Auftragnehmer:

Institut für ländliche Strukturforschung (IfLs), Frankfurt / Main.

Text: B. Nienhaus, Dr. K. Knickel

Umschlaggestaltung: Christine Kuchem

Druck: as druck, Bonn (7/2004). Gedruckt auf Kreuser Lenza Top Recycling

Bildnachweis: Titelfoto: Ch. Kuchem

1. Auflage: Juli 2004

Bezug: Einzel Exemplare dieser Broschüre erhalten Sie gegen sieben Briefmarken à 55 Cent beim NABU-Infoservice, 53223 Bonn.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einführung: Gründe für eine ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft	1
2	Überblick über Subventionen für den Agrarsektor	3
2.1	Ziele und Schwerpunkte der Agrarpolitik	3
2.2	Überblick über die EU-Agrarausgaben	5
2.2.1	<i>EAGFL Abteilung Garantie</i>	<i>6</i>
2.2.2	<i>EAGFL-Ausrichtung</i>	<i>10</i>
2.3	Überblick über die Agrarausgaben in Deutschland	10
2.3.1	<i>Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)</i>	<i>15</i>
2.3.2	<i>Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Bereich Energie</i>	<i>17</i>
2.3.3	<i>Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen</i>	<i>19</i>
3	Bewertung aus Umweltsicht	21
3.1	Bewertung der EU-Agrarausgaben	21
3.1.1	<i>Förderung pflanzlicher Erzeugnisse</i>	<i>21</i>
3.1.2	<i>Förderung tierischer Erzeugnisse</i>	<i>23</i>
3.1.3	<i>Förderung der ländlichen Entwicklung</i>	<i>25</i>
3.1.4	<i>Einschätzung der Agrarreform 2003</i>	<i>27</i>
3.2	Bewertung der nationalen Agrarpolitik	35
3.2.1	<i>Verbesserung der ländlichen Strukturen</i>	<i>35</i>
3.2.2	<i>Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen</i>	<i>37</i>
3.2.3	<i>Förderung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung</i>	<i>38</i>
3.2.4	<i>Positive Weiterentwicklung der GAK seit 2001</i>	<i>40</i>
3.2.5	<i>Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Bereich Energie</i>	<i>42</i>
3.2.6	<i>Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen</i>	<i>42</i>
3.3	Zusammenfassende Bewertung	43
3.3.1	<i>Zusammenfassende Bewertung der EU-Agrarförderung</i>	<i>43</i>
3.3.2	<i>Zusammenfassende Bewertung der nationalen Agrarförderung</i>	<i>45</i>
3.3.3	<i>Abschließende Empfehlungen</i>	<i>47</i>
4	Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Deutschland	51
4.1	Daten zum Dünge- und Pflanzenschutzmittelverbrauch	52
4.2	Handlungsbedarf und -möglichkeiten	56
5	Erfahrungen mit Steuern / Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in anderen europäischen Ländern	58
5.1	Dänemark	58
5.2	Finnland	61
5.3	Niederlande	64

5.4	Norwegen	67
5.5	Österreich	71
5.6	Schweden	72
6	Voraussetzungen einer Dünge- und Pflanzenschutzmittelabgabe in Deutschland	77
6.1	Abschätzung ökologischer Wirkungen	77
6.2	Abschätzung ökonomischer Wirkungen	82
	6.2.1 Einkommenseffekte	82
	6.2.2 Wettbewerbswirkungen	83
6.3	Verwaltungs- und Erhebungsaufwand	85
6.4	Rechtliche Zulässigkeit	86
	6.4.1 EU-Gesetzgebung	86
	6.4.2 Nationale Gesetzgebung	88
6.5	Konzeptentwicklung für Deutschland	89
6.6	Umsetzung und abschließende Empfehlungen	93
7	Literaturverzeichnis	96
8	ANHANG	101
8.1	Umweltwirkungen der Agrarsubventionen	101
8.2	Übersicht über sonstige Finanzhilfen in der Landwirtschaft	105
8.3	Übersicht über sonstige Steuervergünstigungen in der Landwirtschaft	106

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Ausgabenverteilung des EAGFL-Garantie in 2001	7
Tabelle 2: Ausgabenverteilung des EAGFL-Garantie im Bereich „Pflanzliche Erzeugnisse“ 2001	7
Tabelle 3: Ausgabenverteilung des EAGFL-Garantie im Bereich „Tierische Erzeugnisse“ 2001	8
Tabelle 4: Ausgabenverteilung des EAFGL-Garantie im Bereich „Nebenausgaben“ 2001	8
Tabelle 5: Ausgabenverteilung des EAGFL-Garantie im Bereich „Ländliche Entwicklung“ 2002.....	9
Tabelle 6: Ausgabenverteilung der europäischen Strukturfonds in 2001	10
Tabelle 7: Allgemeine Subventionsverteilung in Deutschland 2001 - 2003	11
Tabelle 8: Ausgaben im Rahmen der Agrarsozialpolitik 2002 - 2003	12
Tabelle 9: Agrarhaushalt des Bundes 2001 - 2004	13
Tabelle 10: Öffentliche Hilfen im Sektor Landwirtschaft 2002 (in Mrd. €)	14
Tabelle 11: Verteilung der GAK-Mittel auf Maßnahmen 2003	16
Tabelle 12: Steuermindereinnahmen durch das Agrardieselgesetz 2001 - 2004	17
Tabelle 13: Steuermindereinnahmen im Bereich Energiewirtschaft 2001 - 2004	18
Tabelle 14: Finanzhilfen zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien	19
Tabelle 15: Finanzielle Ausstattung des Bundesprogramms Ökolandbau	20
Tabelle 16: Forderungen der Verbände zur nationalen Ausgestaltung des <i>Cross Compliance</i> im Rahmen der Umsetzung der EU-Agrarreform 2003	33
Tabelle 17: Übersicht über die Bewertung der EU-Subventionen 1992 - 2003	45
Tabelle 18: Übersicht über die Bewertung der nationalen Agrarsubventionen.....	47
Tabelle 19: Handelsdüngerverbrauch in Deutschland	52
Tabelle 20: Pflanzenschutzmittelverbrauch in Deutschland.....	55
Tabelle 21: Übersicht über Düngemittel- und Pestizidsteuern/-abgaben in der EU und Norwegen	58
Tabelle 22: Pestizidabgabesystem in Dänemark	60
Tabelle 23: Steuersystem auf Nährstoffüberschüsse in den Niederlanden	65
Tabelle 24: Pestizidsteuersystem in Norwegen	68
Tabelle 25: Düngemittelsteuersystem in Österreich	71
Tabelle 26: Düngemittelabgabesystem in Schweden (in SEK je kg Reinnährstoff).....	73
Tabelle 27: Biozidabgabesystem in Schweden 1984 - 2003	74
Abbildung 20: Pestizidverkauf in Schweden 1981 - 1998	76

Tabelle 28: Übersicht über die ökologischen Effekte einer Steuer/ Abgabe auf Düngemittel und PSM in europäischen Ländern.....	78
Tabelle 29: Überblick über Studien zur Preiselastizität der Nachfrage nach Pestiziden	81
Tabelle 30: Vorteile und Nachteile der verschiedenen Abgabekonzepte auf Düngemittel	90
Tabelle 31: Abgabesätze in europäischen Ländern auf Stickstoff und Phosphor.....	91
Tabelle 32: Probleme der landwirtschaftlichen Produktion aus Naturschutzsicht.....	102
Tabelle 33: Einfluss der Schlüsselfaktoren	103

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Ausgaben des EAGFL Abteilung Garantie (in Mrd. ECU/Euro).....	6
Abbildung 2: Verteilung der Haushaltsmittel des EAGFL-Garantie 2001	21
Abbildung 3: Verteilung der Haushaltsmittel des EAGFL-Abteilung Garantie im Bereich „Pflanzliche Erzeugnisse“ 2001	22
Abbildung 4: Verteilung der Haushaltsmittel des EAGFL-Abteilung Garantie im Bereich „Tierische Erzeugnisse“ 2001	24
Abbildung 5: Verteilung der Haushaltsmittel im Bereich „Ländliche Entwicklung“ 2002	26
Abbildung 6: Die Hauptelemente der Agrarreform 2003	28
Abbildung 7: Aufteilung der GAK-Mittel auf die Fördergrundsätze 2003	35
Abbildung 8: Verteilung der GAK-Mittel im Bereich „Ländliche Strukturen“ 2003.....	36
Abbildung 9: Verteilung der GAK-Mittel im Bereich „Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsbedingungen“	37
Abbildung 10: Verteilung der GAK-Mittel im Bereich „Nachhaltige Landbewirtschaftung“ 2003	39
Abbildung 11: Absatz von Handelsdüngernährstoffen (in kg Nährstoff je ha LF)	53
Abbildung 12: Nährstoffüberschüsse Gesamtbilanz	54
Abbildung 13: Absatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln in 1000 t.....	56
Abbildung 14: Mineraldüngemittelverbrauch und Steuerentwicklung in Finnland 1970 bis 1995.....	62
Abbildung 15: Düngemittelverbrauch in Finnland	63
Abbildung 16: Stickstoff- und Phosphatüberschüsse in den Niederlanden	66
Abbildung 17: Stickstoffdüngemittelverbrauch in Norwegen.....	69
Abbildung 18: Preisentwicklung für Stickstoffdüngemittel in Norwegen	69
Abbildung 19: Pestizidverbrauch in Norwegen	70

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
AUP	Agrarumweltprogramm
BBA	Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BÖL	Bundesprogramm Ökolandbau des BMVEL
CaO	chemisches Zeichen für Kalk
DKK	Dänische Kronen
DVO	Düngemittelverordnung
EAGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ESF	Europäischer Sozialfonds
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FIM	Finnische Mark
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GfP	Gute fachliche Praxis
GVE	Großvieheinheit
HBeglG	Haushaltsbegleitgesetz
IVA	Industrieverband Agrar
K	chemisches Zeichen für Kalium
K ₂ O	chemisches Zeichen für Kali
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
LVZ	Landwirtschaftliche Vergleichszahl
MAP	Marktanreizprogramm
MINAS	Minerals Accounting System
MTR	Mid Term Review
MsL	Markt- und standortgerechte Landbewirtschaftung
N	chemisches Zeichen für Stickstoff
NABU	Naturschutzbund Deutschland e.V.
NOK	Norwegische Kronen
ÖS	Österreichische Schillinge
PLANAK	Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz
P	chemisches Zeichen für Phosphor
P ₂ O ₅	chemisches Zeichen für Phosphat
PSM	Pflanzenschutzmittel
SEK	Schwedische Kronen
SEPA	Schwedisches Umweltministerium
UBA	Umweltbundesamt

1 Einführung: Gründe für eine ökologische Finanzreform in der Landwirtschaft

Umweltprobleme der Intensivlandwirtschaft

Seit dem Beginn einer Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) in Europa in den fünfziger Jahren konnte die Produktivität in der Landwirtschaft enorm gesteigert werden. Mit der Intensivierung der Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen gingen und gehen jedoch bis heute beträchtliche Umweltbelastungen einher. Die negativen Umweltwirkungen reichen von der Belastung von Böden und Gewässern mit Stickstoffverbindungen und Pflanzenschutzmitteln über Bodenerosion bis hin zu erheblichen Beiträgen zum Treibhauseffekt und zum Rückgang der biologischen Vielfalt (vgl. hierzu auch Anhang 8.1). Die negativen Umweltwirkungen werden durch verschiedene finanzpolitische Maßnahmen in der Agrarpolitik noch verstärkt.¹ Kritiker fordern deshalb seit langem, dass in der Agrarförderung Umweltschutzaspekte stärker berücksichtigt werden und dass umweltschädliche Subventionen umgestaltet oder abgeschafft werden. Darüber hinaus fordern sie die Einführung des Verursacherprinzips in der Landwirtschaft, welches zumindest in wesentlichen Bereichen in Form einer Abgabe auf Dünge- und Pflanzenschutzmittel verwirklicht werden könnte (siehe auch Kapitel 4 ff).

Neben dieser weitgehend systemimmanenten Kritik gibt es ferner Positionen, die einen grundlegenden Systemwandel fordern. Die Positionen reichen von der Abschaffung der landwirtschaftlichen Subventionen bis hin zur stark dirigistischen Förderung einer Landwirtschaft, die hohen sozialen und ökologischen Kriterien genügt. Wenngleich sich hierunter teils nachvollziehbare und diskussionswürdige Standpunkte befinden, liegt die Erörterung praxisnaher und am bisherigen System orientierter Möglichkeiten zur Ökologisierung der Agrarfinanzpolitik im Blickfeld dieses Berichts.

Eine Integration umweltpolitischer Ziele in die Agrarpolitik ist überfällig

Die Forderung nach einer Integration umweltpolitischer Ziele in die Agrarpolitik gewinnt mehr und mehr an Bedeutung. Dies rührt v. a. aus der Erkenntnis, dass in der Agrarsubventionspolitik ökologischen Aspekten oft keine hinreichende Bedeutung beigemessen wird und dass ökologische Bestrebungen in Teilbereichen sogar konterkariert werden. Die Notwendigkeit der Umgestaltung der Subventionspolitik liegt auf der Hand - und wird so auch von der Europäischen Kommission anerkannt (EU 2001A, EU 2002A). Im Hinblick auf die EU-Agrarreform

¹ Deutliche Kritik an der Subventionspolitik Deutschlands wird v.a. in den Studien der ENQUETE KOMMISSION SCHUTZ DER ERDATMOSPHÄRE (1994), des Umweltbundesamtes (2002, 2003c), von BUND/ MISEREOR (1996) sowie von RIBBE (2002) erhoben.

2003 und die Diskussionen zur nationalen Umsetzung der Reform ist zu fragen, inwiefern diesem Anspruch und den Forderungen nach einer nachhaltigen Landwirtschaftspolitik tatsächlich Rechnung getragen wird.

Inhalt dieser Studie

Ausgangspunkt für diese Studie ist die Frage nach einer umfassenden ökologischen Finanzreform der europäischen Agrarpolitik. Vor diesem Hintergrund soll eine Zusammenschau und kritische Bewertung der Subventionspolitik im Agrarsektor in Deutschland erstellt werden. Relevante Forschungsergebnisse werden zusammengetragen und systematisch ausgewertet. Darauf aufbauend werden Möglichkeiten und Handlungsspielräume für die Umgestaltung der bestehenden fiskalischen Agrarpolitik eruiert und alternative Konzepte entwickelt.

Einerseits werden die Subventionen auf den Prüfstand gestellt, andererseits wird die Möglichkeit von Umweltabgaben in Betracht gezogen. Vor dem Hintergrund der übergeordneten Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung in der Landwirtschaft, werden beide Bereiche im Gesamtzusammenhang einer ökologischen Finanzreform diskutiert. Ziel ist es, mit einer stärkeren Integration von Umweltgesichtspunkten in der fiskalischen Agrarpolitik ökonomische Anreize für nachhaltige Produktionsweisen in der Landwirtschaft zu schaffen: Umweltgerecht zu wirtschaften, soll sich für Landwirte lohnen.

Ausgangspunkt für die Beurteilung von Umweltabgaben in der Landwirtschaft sind die in anderen EU-Mitgliedsstaaten vorliegenden Erfahrungen mit diesem Steuerungsinstrument. Unter der Berücksichtigung der vorliegenden Erfahrungen, der EU-rechtlichen Zulässigkeit sowie der ökonomischen und ökologischen Folgen, soll abschließend ein umsetzungsorientiertes Abgabekonzept skizziert werden.

Eine handlungsorientierte Diskussion über das notwendige Zusammenwirken von Anreizinstrumenten und Abgaben ist gerade in Deutschland lange überfällig. Die Studie will deshalb einen Beitrag zur Diskussion über den verstärkten Einsatz ökonomischer Instrumente zur Förderung einer nachhaltigen Landwirtschaft leisten.

2 Überblick über Subventionen für den Agrarsektor

In diesem Kapitel erfolgt ein systematischer und zunächst weitgehend unkommentierter Überblick über die Subventionspolitik auf europäischer und nationaler Ebene. In Kapitel 3 werden die Finanzhilfen und Steuervergünstigungen dann einer Bewertung unter ökologischen Aspekten unterzogen.

Prinzipiell gilt, dass von europäischer Seite die meisten Subventionen bisher nicht an Umweltauflagen gebunden sind. Gleichwohl haben die Mitgliedsländer jedoch durch die mit der Agenda 2000 eingeführte Verordnung (EG) 1259/1999 die Möglichkeit, die europäischen Direktzahlungen an Umweltauflagen und weitere Anforderungen zu koppeln und einen Verstoß zu sanktionieren (vgl. Abschnitt 3.1.4). Die europäische Agrarreform 2003 (Luxemburger Beschlüsse) sieht erstmals die feste Bindung der Zahlungen an Mindeststandards vor. Inwiefern diese Entwicklungen den Erfordernissen des Umwelt- und Naturschutzes gerecht werden, wird in den folgenden Kapiteln untersucht.

2.1 Ziele und Schwerpunkte der Agrarpolitik

Aktuell steht die europäische und nationale Agrarpolitik v. a. in zweierlei Hinsicht unter Reformdruck: Einerseits werden international die Abschottung des europäischen Marktes und die Exporterstattungen der europäischen Produkte scharf kritisiert und infolgedessen ein Abbau der Subventionen und Handelsschranken gefordert. Andererseits fordern Umweltverbände seit langem den teils schwerwiegenden ökologischen Folgen der subventionierten Intensivlandwirtschaft entgegenzutreten. Wie in anderen Wirtschaftsbereichen besteht auch in der Landwirtschaft ein grundsätzlicher Zielkonflikt: Einerseits werden Rationalisierung und Produktivitätszuwachs gefördert, um das landwirtschaftliche Einkommen zu steigern und die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, andererseits entstehen durch Rationalisierung und Intensivierung der Landwirtschaft beträchtliche soziale und ökologische Folgekosten (KNICKEL & PRIEBE 1997, KNICKEL 2002A, KNICKEL 2002B).

Neuorientierung der Agrarpolitik auf Bundesebene seit 2001

Mit der Anfang 2001 eingeleiteten „Agrarwende“ hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, diesen Widerspruch zu beseitigen. Gefördert werden sollen wettbewerbsfähige Unternehmen in der Landwirtschaft, die Nachhaltigkeits- und Verbraucherschutzkriterien gerecht werden. Eine Agrarpolitik, die durch Maßnahmen gekennzeichnet ist, wie die Abgrenzung der Märkte nach außen, subventionierte Exporte, Preisstützung, Direktzahlungen habe sich nicht bewährt. So heißt es im aktuellen Ernährungs- und agrarpolitischen Bericht 2004 des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL 2004):

„Die Agrarpolitik richtet sich deshalb nach neuen Kriterien:

- einer konsequenten Marktorientierung und Stärkung des Verbraucherschutzes, des Umweltschutzes und des Tierschutzes,*
- Verbesserung der ländlichen Strukturen im Rahmen einer regionalen Entwicklungsstrategie mit räumlicher Schwerpunktbildung,*
- einem Weltagrarhandelssystem, das den berechtigten Interessen aller Beteiligten Rechnung trägt.*
- In der Agrarpolitik werden darüber hinaus die Aspekte der Haushaltsdisziplin stärker berücksichtigt.“*

Im Zusammenhang mit Umweltaspekten in der Land- und Forstwirtschaft wird die Entwicklung der Stoffeinträge in Boden und Wasser trotz der Anstrengungen in den letzten Jahre als nicht zufrieden stellend bewertet; daher sollen weitere Maßnahmen ergriffen werden, um die Emissionen zu verringern (BMVEL 2004).

Umsetzung dieser Ziele in der konkreten Ausgestaltung der Agrarpolitik

Mit der Agenda 2000 wurden erstmals in größerem Umfang umweltpolitische Aspekte in der Agrarpolitik berücksichtigt. Dennoch gingen und gehen den meisten Umweltverbänden diese Reformen nicht weit genug. RIBBE (2002) geht in der Studie ANMERKUNGEN ÜBER DIE UMWELTVERTRÄGLICHKEIT DES EU-HAUSHALTS davon aus, dass ein Großteil der landwirtschaftlichen Zahlungen nach wie vor eine umweltschädigende Wirkung hat. Dieses Problem wird auch vom zuständigen Finanzministerium erkannt. Daher formuliert es im 19. SUBVENTIONSBERICHT (BMF 2003) das Ziel, umweltabträgliche Subventionen abzubauen und umweltpolitische Zielsetzungen mit Subventionen zu unterstützen: *„In der Koalitionsvereinbarung vom 16. Oktober 2002 ist das Abschmelzen volkswirtschaftlich fragwürdiger und ökologisch schädlicher Subventionen im Rahmen einer ökologischen Finanzreform in der nächsten Zeit vereinbart. ... Das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung wird außerdem durch Subventionen mit umweltpolitischer Zielsetzung unterstützt“* (BMF 2003).

Spiegelt sich die Neuorientierung auch in der praktischen Förderpolitik wider?

Insgesamt wird deutlich, dass sich die Agrarpolitik seit der 2001 proklamierten Agrarwende zumindest in den Zielsetzungen verstärkt Umweltbelangen und der Nachhaltigkeit verschreibt. Umso mehr stellt sich die Frage, in welcher Form sich diese politischen Zielsetzungen in der praktischen Förderpolitik wieder finden. Im folgenden wird nun die faktische Subventionspraxis auf europäischer und nationaler Ebene dargestellt und in Kapitel 3 unter öko-

logischen Aspekten erörtert, um zu einer abschließenden Bewertung der praktischen Förderpolitik aus Umweltsicht zu gelangen.

Subventionen

In der einschlägigen Literatur gibt es unterschiedliche Definitionen des Begriffs Subventionen. Im Rahmen dieser Studie wird auf die öffentlichen Ausgaben eingegangen, die in den Agrarsektor fließen. Auf der nationalen Ebene sind darüber hinaus auch die Steuerminder-einnahmen zu betrachten, die durch Steuervergünstigungen im Agrarsektor entstehen, bzw. diesen betreffen (Energiebesteuerung). In dieser Studie nicht von Belang sind solche öffentlichen Ausgaben, die die Agrarsozialpolitik betreffen, da sie keinen unmittelbaren Einfluss auf die Produktionsweisen in der Landwirtschaft ausüben.

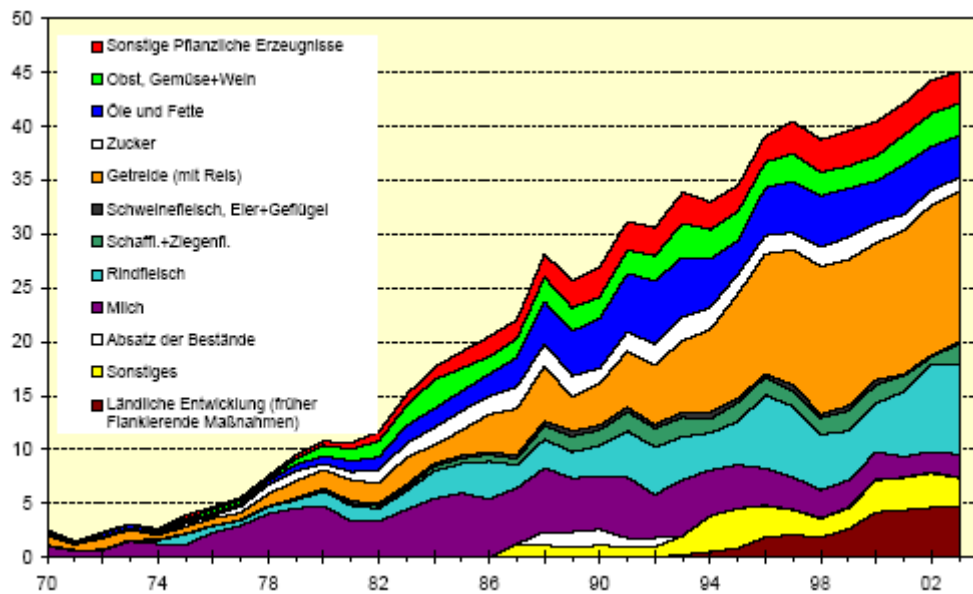
Die aktuelle politische und rechtliche Grundlage der EU-Agrarfinanzpolitik stellt die Agenda 2000 dar, allerdings wurden im Rahmen der EU-Agrarreform 2003 bereits weitere agrarpolitische Reformen für 2005 beschlossen. Vom BMVEL werden diese Reformen begrüßt: *„Mit der am 26. Juni 2003 in Luxemburg verabschiedeten grundlegenden Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik ist der von der Bundesregierung seit längerer Zeit geforderte Systemwechsel eingeleitet worden“* (BMVEL 2004).

Hinsichtlich der Agrarreform 2003 steht in diesem Bericht die Frage im Vordergrund, ob und inwiefern die aktuellen Reformen eine überzeugende Antwort auf die Kritik am nationalen und europäischen Agrarhaushalt darstellen und wie sie ausgestaltet werden könnten, um ökologischen Ansprüchen zu genügen.

2.2 Überblick über die EU-Agrarausgaben

In der Mangelsituation der Nachkriegszeit war die Landwirtschaftspolitik in Westdeutschland durch eine administrative Festlegung der Preise für einen Großteil der Produkte und durch umfangreiche Investitionsförderung zur Modernisierung gekennzeichnet. Durch die Festlegung der Preise sollten die Einkommen gesichert und durch die Modernisierung die Produktivität der landwirtschaftlichen Betriebe deutlich gesteigert werden. Die materielle Mangelsituation wurde mithilfe dieser Politik schon Anfang der 50er Jahre erfolgreich behoben.

Das System der GAP stellt eine Fortsetzung dieser Politik dar. Die bisher nationale Förderung wurde nun auf EU-Ebene vollzogen. Seit der Gründung der GAP im Jahr 1957 stiegen die Agrarausgaben jedoch enorm an. Dabei ist nur ein kleiner Teil der Zunahme auf die steigende Zahl der Mitgliedstaaten zurückzuführen. Auch im Verhältnis zur wachsenden EU-Bevölkerung wuchsen die Ausgaben um ein Vielfaches an. Abbildung 1 zeigt eine Entwicklung der Ausgaben des EAGFL-Garantie im Zeitverlauf.

Abbildung 1: Ausgaben des EAGFL Abteilung Garantie (in Mrd. ECU/Euro)

Quelle: LLM (2002)

Im Jahr 2001 flossen fast 50 % des gesamten EU-Haushalts in den Agrarsektor. Die Ausgaben im Bereich Landwirtschaft werden unter dem Haushaltstitel „Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ Abteilung Garantie (kurz: EAGFL-Garantie) geführt und umfassten im Jahr 2001 mit 43,2 Mrd. € etwa 47,4 % aller Ausgaben der Kommission.

Neben der Abteilung Garantie des EAGFL, der die „klassischen“ Agrarsubventionen, die sogenannten Marktordnungen beinhaltet, gibt es den EAGFL Abteilung Ausrichtung (kurz: EAGFL-Ausrichtung). Der EAGFL-Ausrichtung gewährt für bestimmte, ausgewiesene Regionen finanzielle Hilfen zur Förderung dieser Gebiete. Er fällt allerdings unter den Haushaltstitel Strukturfonds. Der Strukturfonds stellt nach dem EAGFL-Garantie den zweitgrößten Haushaltstitel der EU-Kommission dar.

2.2.1 EAGFL Abteilung Garantie

Der EAGFL-Garantie wird in die „1. und 2. Säule der GAP“ unterteilt. Die 1. Säule (also: die klassischen Marktordnungsausgaben) umfasst die *pflanzlichen und tierischen Erzeugnisse* sowie die *Nebenausgaben*. Die Entwicklung des ländlichen Raums und die Währungsreserve bilden die 2. Säule der GAP (Tabelle 1).

Tabelle 1: Ausgabenverteilung des EAGFL-Garantie in 2001²

Bezeichnung	in Mio. €	in %
<i>1. Säule</i>		
Pflanzliche Erzeugnisse	26.713,6	61,9
Tierische Erzeugnisse	9.558,3	22,1
Nebenausgaben	2.017,3	4,7
<i>2. Säule</i>		
Entwicklung des ländlichen Raums	4.363,8	10,1
Währungsreserve	500,0	1,2
Gesamt	43.153,0	100,0

Quelle: EU (2001) und eigene Berechnungen

Wie sich wiederum diese Haushaltstitel der Abteilung Garantie aufteilen, zeigen die folgenden Tabellen.

Tabelle 2: Ausgabenverteilung des EAGFL-Garantie im Bereich „Pflanzliche Erzeugnisse“ 2001

Bezeichnung	in Mio. €	in % EAGFL-G
Ackerkulturen	17.466,2	40,5
Olivenöl	2.523,8	5,8
Obst und Gemüse	1.558,0	3,6
Zucker	1.497,1	3,5
Weinbauerzeugnisse	1.196,7	2,8
Tabak	973,4	2,3
Textilpflanzen und Seidenraupen	826,3	1,9
Trockenfutter und Körnerleguminosen	374,8	0,9
Sonstige	297,3	0,7
Gesamt	26.713,6	61,9

Quelle: EU (2001) und eigene Berechnungen

² Gegen Ende der Berichtserstellung wurde der Finanzbericht über das Haushaltsjahr 2002 des EAGFL-G veröffentlicht. Da sich bei der Mittelausschüttung keine gravierenden Änderungen ergeben haben, welche die Aussagen in diesem Bericht beeinflussen und vor dem Hintergrund der Agrarreform 2003 die bisherige Subventionspraxis an Relevanz verliert, wurde auf eine Aktualisierung verzichtet.

Die Tabellen zeigen eindeutige Schwerpunkte innerhalb der Ausgabentitel. So ragen im Bereich der *Pflanzlichen Erzeugnisse* die Preisausgleichszahlungen für Ackerkulturen mit einem Anteil von 65,4 % deutlich heraus. Alle weiteren Posten überschreiten den Anteil von 10 % nicht (Tabelle 2).

Tabelle 3: Ausgabenverteilung des EAGFL-Garantie im Bereich „Tierische Erzeugnisse“ 2001

Bezeichnung	in Mio. €	in % EAGFL-G
Rindfleisch	6.054,0	14,0
Milch und Milcherzeugnisse	1.906,6	4,4
Schaf- und Ziegenmilch	1.447,3	3,4
Schweinefleisch, Eier, Geflügel	137,1	0,3
Europäischer Fischerei-Garantiefonds	13,3	0,0
Gesamt	9.558,3	22,1

Quelle: EU (2001)

Auch im Bereich *Tierische Erzeugnisse* ist eine eindeutige Dominanz festzustellen. 63,3 % der Ausgaben werden für die Rindfleischproduktion verausgabt. Gefolgt wird dieser Titel von der Milch und den Milcherzeugnissen mit knapp 20 % (Tabelle 3).

Tabelle 4: Ausgabenverteilung des EAFGL-Garantie im Bereich „Nebenausgaben“ 2001

Bezeichnung	In Mio. €	in % EAGFL-G
Maßnahmen Veterinär- und Pflanzenschutzbereich	565,5	1,3
Sonstige Maßnahmen	469,8	1,1
Erstattungen bei Nicht-Anhang I-Waren	435,6	1,0
Nahrungsmittelhilfeprogramme	281,8	0,7
Programme zugunsten der Gebiete in äußerster Randlage und der Inseln des Ägäischen Meeres	183,6	0,4
Fördermaßnahmen	48,9	0,1
Kontroll- und Vorbeugemaßnahmen	32,1	0,1
Rechnungsabschluss früherer Haushaltsjahre	- 569,7	1,3
Gesamt	2.017,3	4,7

Quelle: EU (2001)

Der Bereich *Nebenausgaben* ist mit insgesamt 4,7 % aller Agrarausgaben vergleichsweise unerheblich, weshalb er in diesem Rahmen nicht eingehender untersucht wird (Tabelle 4).

Mit der 2. Säule der GAP wird v. a. die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert. Im Rahmen der Agenda 2000 eingeführt, soll mit diesem Instrument ein umfassenderes Verständnis und eine nachhaltigere Ausrichtung der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raums gefördert werden. Im Gegensatz zur 1. Säule, den klassischen Marktordnungen, ist sie mit einem Anteil von rund 10 % der gesamten Agrarausgaben des EAGFL-G deutlich unterrepräsentiert (Tabelle 5). Der Schwerpunkt der europäischen Agrarförderpolitik liegt somit weiterhin bei den klassischen Marktordnungen.

Tabelle 5: Ausgabenverteilung des EAGFL-Garantie im Bereich „Ländliche Entwicklung“ 2002

<i>Bezeichnung</i>	<i>In Mio. €³</i>	<i>in % EAGFL-G</i>
Agrarumweltmaßnahmen	1.995,0	4,6
Benachteiligte Gebiete	907,0	2,1
Forstwirtschaft	474,0	1,1
Förderung der Anpassung und Entwicklung von ländlichen Gebieten	419,0	1,0
Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse	210,0	0,5
Vorruhestand	184,0	0,4
Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe	164,0	0,4
Niederlassung Junglandwirte	119,0	0,3
Sonstiges	92,0	0,2
Berufsbildung	31,0	0,1
Gesamt	4.595,0	10,6

Quelle: RIBBE (2002)

Agrarumweltprogramme werden mit knapp 5 % der gesamten EAGFL-Garantie-Mittel gefördert. Bei den Maßnahmen der 2. Säule der GAP tritt die EU im Gegensatz zur 1. Säule lediglich als Kofinanzierer auf. In den sogenannten Ziel-1-Gebieten (Regionen mit Entwicklungsrückstand, in denen die strukturelle Anpassung gefördert werden soll) beteiligt sich die EU mit 75 % und in den übrigen Gebieten mit 50 % an den Kosten. Ab 2005 beträgt der Kofinanzierungssatz 85 % bzw. 60 %.

³ Da der Finanzbericht 2001 keine Ausgabenverteilung im Bereich Ländliche Entwicklung aufweist, werden hier die für 2002 geplanten Ausgaben analysiert.

2.2.2 EAGFL-Ausrichtung

Ein weiteres Instrument zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums stellt neben der 2. Säule des EAGFL-Garantie der EAGFL-Ausrichtung dar. Unter dem Haushaltstitel Strukturfonds, der im Jahr 2001 mit rund 22,6 Mrd. € ausgestattet war, erfährt der ländliche Raum Unterstützung durch die EU (Tabelle 6).

Tabelle 6: Ausgabenverteilung der europäischen Strukturfonds in 2001

Bezeichnung	in Mio. €	in %
Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)	8.469,7	37,4
Abwicklung früherer Programme	4.372,6	19,3
Europäischer Sozialfonds (ESF)	4.222,4	18,7
Kohäsionsfonds	1.983,4	8,8
EAGFL-Ausrichtung	1.343,1	5,9
Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF)	201,1	0,9
Strukturfonds insgesamt	22.620,4	100,0

Quelle: EU (2002b)

Mit einem Finanzvolumen von rund 1,3 Mrd. € entfallen auf den EAGFL-Ausrichtung knapp 6 % der Finanzmittel. Mit ihm werden Maßnahmen in Ziel-1-Regionen finanziert. Ziel-1-Regionen zeichnen sich durch ein unterdurchschnittliches wirtschaftliches Entwicklungsniveau aus. Zurzeit werden ca. 50 Regionen der EU mit Strukturfondsmitteln gefördert, in denen etwa 22 % der europäischen Bevölkerung leben (EU 2002). Im Rahmen dieser Studie werden die Ausgaben des EAGFL-Ausrichtung aufgrund des nur teilweisen Bezugs zur Landwirtschaft nicht berücksichtigt.⁴

2.3 Überblick über die Agrarausgaben in Deutschland

Allgemeine Subventionsverteilung in Deutschland

Ähnlich wie in anderen Wirtschaftsbereichen mit größerem Subventionsvolumen ist auch bei den Subventionen im Agrarbereich in den letzten Jahren ein Rückgang zu konstatieren. Dieser Rückgang betrug in den letzten beiden Jahren fast 250 Mio. €. Insgesamt machten im Jahr 2003 die Subventionen im Sektor Landwirtschaft mit 1.202,2 Mio. € etwa 15,6 % der gesamten bundesdeutschen Subventionen in Höhe von 7.718,4 Mio. € aus (Tabelle 7). Nach

⁴ Dieses hat aber keinen Einfluss auf die in dieser Studie getroffenen inhaltlichen Aussagen in Bezug auf die europäische Subventionspolitik.

den Haushaltsentwürfen für 2003 und 2004 ist auch das Gesamtbudget des BMVEL wieder rückläufig. Diese Entwicklung ist nicht zuletzt auf die Reduzierung der EU-Mittel zurückzuführen. Die sogenannte „nationale Obergrenze“, d. h. die maximal verfügbaren EU-Agrarmittel betragen in 2005 für Deutschland 5,14 Mrd. €, im Jahr 2002 waren es noch rd. 6,70 Mrd. € (BMVEL 2003, 2004).

Tabelle 7: Allgemeine Subventionsverteilung in Deutschland 2001 - 2003

Sektor	2001	2002	2003
	in Mio. €		
Gewerbliche Wirtschaft (ohne Verkehr)	5.742,2	4.779,0	4.567,3
Wohnungswesen	1.790,6	1.529,1	1.416,1
Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	1.450,7	1.255,4	1.202,2
Sparförderung und Vermögensbildung	486,3	482,4	500,0
Verkehr	4,9	42,3	32,5
Sonstige Finanzhilfen	0,02	0,05	0,03
gesamt	9.474,8	8.088,4	7.718,4

Quelle: BMF (2003)

Die im Subventionsbericht angegebenen Zahlen unterscheiden sich deutlich von den gesamten Ausgaben im Agrarsektor. Dies liegt bspw. daran, dass die Ausgaben im Bereich der Sozialpolitik als größter Haushaltstitel der Agrarpolitik nicht in den Bereich der Subventionen im Sinne des Subventionsberichts fallen (Tabelle 8). Die diesbezügliche Begründung lautet, dass sie, wie vergleichbare öffentliche Hilfen an andere soziale Sicherungssysteme, keine Auswirkungen auf die sektorale Wertschöpfung haben. Für diese Studie ist darüber hinaus von Bedeutung, dass bei den Maßnahmen der Agrarsozialpolitik keine direkten Umweltwirkungen zu konstatieren sind. Dennoch soll aufgrund des finanziellen Umfangs ein Überblick über die Verteilung dieser Ausgaben gegeben werden.

Tabelle 8: Ausgaben im Rahmen der Agrarsozialpolitik 2002 - 2003

Maßnahme	2002	Entwurf 2003
	in Mio. €	
Landwirtschaftliche Sozialpolitik	4.102,5	4.099,1
davon:		
Alterssicherung	2.339,3	2.371,0
Unfallversicherung	255,6	255,6
Landabgaberente	86,9	83,0
Krankenversicherung	1.237,3	1.250,5
Zusatzaltersversorgung	12,0	13,0
Produktionsaufgaberente	171,3	126,0

Quelle: BMVEL (2003)

Mit rund 4,1 Mrd. € machen die Ausgaben der Agrarsozialpolitik rund 70 % des Agrarhaushaltes von Bund und Ländern aus. Mit ihr soll ein Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft und zur Vermeidung sozialer Härten als Folge des Strukturwandels in der Landwirtschaft geleistet werden (BMVEL 2003).

Agrarspezifische Ausgaben des Bundes

In Deutschland lag der Anteil der agrarspezifischen Ausgaben am Gesamthaushalt des Bundes im Jahr 2002 bei 9,2 %. Das Budget des BMVEL umfasste im Jahr 2002 5,697 Mrd. € und verzeichnete nach einem rückläufigen Trend erstmals eine Steigerung um mehr als 100 Mio. € gegenüber dem Vorjahr (Tabelle 9). Die Mehrausgaben liegen v. a. in den gestiegenen Kosten der Agrarsozial- und Verbraucherpolitik begründet, welche nicht unter den Subventionsbegriff fallen. Es wurde bereits erwähnt, dass die Ausgaben, die unter den Subventionstatbestand fallen, rückläufig sind. Nach den Haushaltsentwürfen für 2003 und 2004 ist auch das Gesamtbudget des BMVEL wieder rückläufig.

Tabelle 9: Agrarhaushalt des Bundes 2001 - 2004

Maßnahme	2000	2001	2002	Entwurf 2003	Entwurf 2004
	in Mio. €				
Landwirtschaftliche Sozialpolitik	3.738,3	3.908,1	4.102,5	4.099,1	3.778,3
Verbraucherpolitik	7,9	4,2	34,0	78,6	78,6
Forschung (ohne Forschungsanstalten)	31,5	32,2	33,7	34,3	33,0
Fischerei	26,3	27,1	30,6	30,9	24,1
Abwicklung alter Verpflichtungen	2,9	2,6	2,3	2,0	1,9
Zuwendungsempfänger	¹⁾	¹⁾	¹⁾	¹⁾	15,9
Gasölverbilligung	426,4	191,7	0,0	¹⁾	¹⁾
Nachwachsende Rohstoffe	26,1	36,3	36,2	48,6	30,5
Biogene Treib- und Schmierstoffe	2,6	¹⁾	¹⁾	¹⁾	¹⁾
Bundesprogramm Tiergerechte Haltungsverfahren	¹⁾	0,0	12,8	50,0	5,1
Modell- und Demonstrationsvorhaben	¹⁾	3,5	21,3	21,0	17,5
Bundesprogramm Ökolandbau	¹⁾	0,0	34,8	36,0	20,0
Internationale Organisationen	28,4	38,2	35,6	33,6	28,3
Bilaterale Zusammenarbeit mit der FAO	¹⁾	¹⁾	0,0	10,0	10,0
Hilfsmaßnahmen in MOE-Staaten	¹⁾	¹⁾	¹⁾	¹⁾	2,5
Globale Minderausgabe	¹⁾	0,0	-20,5	-21,6	-50,0
Sonstige Maßnahmen	25,5	34,9	35,5	35,8	14,3
Allgemeine Bewilligungen insgesamt	4.315,9	4.278,8	4.358,9	4.458,3	4.029,9
Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung Agrarstruktur und Küstenschutz	869,2	876,9	912,7	799,7	764,0
Globale Minderausgabe	¹⁾	0,0	-40,7	-35,0	-35,0
Marktordnungskosten	168,2	179,6	154,9	136,3	109,6
Notfallvorsorge	10,3	¹⁾	¹⁾	¹⁾	13,0
Ministerium, Bundesämter und Bundesforschungsanstalten	268,1	268,2	311,1	321,3	261,1
Gesamt	5.631,5	5.603,5	5.696,8	5.680,5	5.211,6

¹⁾ die Maßnahme stellte in dem entsprechenden Jahr kein Haushaltstitel dar.

Quelle: BMVEL (2001, 2002, 2003, 2003c)

Art der öffentlichen Hilfen im Sektor Landwirtschaft

Die strukturelle Anpassung und die Ausrichtung der Landwirtschaft werden in Deutschland durch öffentliche Hilfen in Form von unternehmensbezogenen Direktzahlungen und Zuschüssen, personenbezogenen Einkommensübertragungen und Steuervergünstigungen gefördert. Insbesondere die Hilfen im Rahmen der „Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) werden mit dem Ziel eingesetzt, nachhaltige Wirtschaftsweisen zu fördern und die Situation in ländlichen Räumen zu verbessern (BMVEL 2003).

Tabelle 10: Öffentliche Hilfen im Sektor Landwirtschaft 2002 (in Mrd. €)

Maßnahme	2002 Soll
Finanzhilfen Bund und Länder zusammen ^{1), 2)}	3,5
darunter:	
Gemeinschaftsaufgabe (GAK) ³⁾	1,1
Unfallversicherung	0,3
Sonstige Bundesmittel im Rahmen der Agrarsozialpolitik ⁴⁾	3,6
darunter:	
Alterssicherung ⁵⁾	2,4
Krankenversicherung	1,2
Steuermindereinnahmen	0,6
Hilfen von Bund und Ländern insgesamt	7,7
darunter:	
Bundesanteil	5,3
nachrichtlich:	
EU-Finanzmittel im Agrarbereich für Deutschland ⁶⁾	6,7

1) Einschließlich Forstwirtschaft und Fischerei.

2) Subventionen im Sinne des Subventionsberichts; Länder: Soll 2001.

3) Ohne Ausgaben für den Küstenschutz, Dorferneuerung; Ausgaben werden zu 50 % zugeordnet. Einschließlich Sonderrahmenplan.

4) Soll lt. Haushalt 2002, Einzelplan 10; Unfallversicherung, Landabgaberente und Produktionsaufgabenrente sind bereits in den Finanzhilfen nachgewiesen.

5) Alterssicherung, Zusatzaltersversorgung.

6) EAGFL, Abteilung Garantie, Marktordnungsausgaben und Ländliche Entwicklung.

Quelle: BMVEL (2003); 18. Subventionsbericht, Einzelplan 10.

2.3.1 Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK)

Die GAK (Tabelle 10) bündelt das agrarpolitische Interesse der Bundesländer gegenüber der EU und ist wichtiges Förderinstrument zur Umsetzung der 2. Säule des EAGFL-Garantie. Dabei übernimmt der Bund 60 % und das betreffende Bundesland 40 % des nationalen Finanzierungsanteils. Mit diesen Hilfen sollen einerseits die Leistungsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und andererseits umweltgerechte Wirtschaftsweisen gefördert werden.

Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

„Die Maßnahmen der GAK dienen insbesondere der Stärkung der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe und der Vermarktungseinrichtungen, der Unterstützung standortangepasster, besonders umweltgerechter Wirtschaftsweisen und Anpassung der Land- und Forstwirtschaft an die Erfordernisse des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Stärkung der Funktionsfähigkeit der Strukturen im ländlichen Raum.“
(BMF 2003).

Tabelle 11 zeigt die Aufteilung der GAK-Mittel differenziert nach Förderbereichen und unter Einbeziehung der Landesmittel.

Tabelle 11: Verteilung der GAK-Mittel auf Maßnahmen 2003

Fördergrundsatz	Maßnahme	in Mio. €	Anteil an der GAK insgesamt in %	Anteil am jeweiligen Fördergrundsatz in %
<i>Verbesserung der ländlichen Strukturen</i>		<i>469,926</i>	<i>37,4</i>	<i>100,0</i>
	darunter:			
	Flurbereinigung, Landtausch, Wegebau	185,973	14,8	39,6
	Wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen	158,906	12,7	33,8
	Dorferneuerung	118,384	9,4	25,2
	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung	6,699	0,5	1,4
<i>Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen</i>		<i>310,329</i>	<i>24,7</i>	<i>100,0</i>
	darunter:			
	Einzelbetriebliche Investitionsförderung	248,808	19,8	80,2
	Marktstrukturverbesserung	61,521	4,9	19,8
<i>Nachhaltige Landbewirtschaftung</i>		<i>290,530</i>	<i>23,1</i>	<i>100,0</i>
	darunter:			
	Ausgleichszulage	218,447	17,4	75,2
	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung	72,083	5,7	24,8
<i>Küstenschutz</i>		<i>101,610</i>	<i>8,1</i>	<i>100,0</i>
<i>Forstwirtschaftliche Maßnahmen</i>		<i>62,024</i>	<i>4,9</i>	<i>100,0</i>
<i>Sonstige Maßnahmen</i>		<i>21,665</i>	<i>1,7</i>	<i>100,0</i>
Insgesamt		1.256,084	100,0	
	Davon			
	Bund	764,700	60,9 ¹⁾	
	Länder	491,385	39,1 ²⁾	

1) Abweichung von 60 % durch Rundung

2) Abweichung von 40 % durch Rundung

Quelle: BMVEL (2003A) und eigene Berechnungen

2.3.2 Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Bereich Energie

Neben den Finanzhilfen in der Landwirtschaft werden die landwirtschaftlichen Betriebe durch Steuervergünstigungen unterstützt. Im Rahmen einer Analyse der Umweltwirkungen ist v. a. die Energiebesteuerung interessant. Exklusiv für den Bereich Land- und Forstwirtschaft sowie Gewächshausanbau gültig sind die Steuervergünstigungen in Bezug auf die Mineralölsteuer. Sie dienen dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe zu sichern. Tabelle 12 zeigt die Mindereinnahmen des Bundes durch das sogenannte Agrardieselgesetz und Mineralölsteuerbegünstigungen für den Gewächshausanbau.

Tabelle 12: Steuermindereinnahmen durch das Agrardieselgesetz 2001 - 2004

Bezeichnung der Steuervergünstigung	2001	2002	2003	Entwurf 2004	Zielsetzung der Maßnahme
Mineralölsteuer: Steuerbegünstigungen für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft (Agrardieselgesetz)	20	235	360	420	Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Betriebe
Mineralölsteuer: Steuerbegünstigungen für den Gewächshausanbau	0	14	15	15	Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Gewächshausanbaus
Steuermindereinnahmen des Bundes durch Steuervergünstigungen im Bereich Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft insgesamt	102	325	451	511	

Quelle: BMF (2003)

Die Mindereinnahmen durch die Steuervergünstigungen im Bereich Landwirtschaft stiegen sowohl insgesamt als auch speziell für die Mineralölsteuer in den letzten Jahren stetig an. Dies ist auf die Erhöhung der Mineralölsteuer zurückzuführen. Der allgemeine Steuersatz für Diesel beträgt 47,0 Cent/l, der Agrardiesel wird hingegen mit 25,6 Cent/l besteuert. Dabei machen die Steuermindereinnahmen durch das Agrardieselgesetz etwa 82 % der gesamten Mindereinnahmen im Bereich Landwirtschaft aus. Während das Agrardieselgesetz unbefristet gültig ist, gelten die Steuervergünstigungen für den Gewächshausanbau nur noch bis zum 31.12.2004 (BMF 2003).

Darüber hinaus profitiert die Landwirtschaft von weiteren Steuervergünstigungen, die für verschiedene Wirtschaftssektoren gelten. Tabelle 13 zeigt die Steuermindereinnahmen des Bundes durch Steuervergünstigungen im Bereich der Energiewirtschaft. Spezifische Daten,

die aufzeigen, in welcher Höhe der Agrarsektor von diesen Steuervergünstigungen profitiert, werden nicht erhoben.

Tabelle 13: Steuermindereinnahmen im Bereich Energiewirtschaft 2001 - 2004

Bezeichnung der Steuervergünstigung	2001	2002	2003	Entwurf 2004	Zielsetzung der Maßnahme
	Steuermindereinnahmen des Bundes in Mio. €				
<i>Mineralölsteuer:</i> Steuerbefreiung oder Steuerbegünstigung für Unternehmen des Produzierenden Gewerbes, der Land- und Forstwirtschaft, für Stromversorger und Betreiber von Kraft- Wärme- Kopplungsanlagen	957	994	1.457	1.457	Entlastung von der Erhöhung der Mineralölsteuersätze; Förderung energiesparender Technologien
<i>Stromsteuer:</i> Steuerbegünstigungen des Stroms, der von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes und der Land- und Forstwirtschaft für betriebliche Zwecke entnommen wird.	2.710	3.170	1.850	1.850	Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen
Steuermindereinnahmen des Bundes durch Steuervergünstigungen im Bereich Gewerbliche Wirtschaft insgesamt	5.775	6.246	6.655	6.659	

Quelle: BMF (2003)

Neben den Steuererleichterungen beim Energieverbrauch wird auch die Nutzung erneuerbarer Energien mit dem Marktanreizprogramm (MAP) gezielt gefördert. Dieser Subventionstatbestand gilt ebenfalls für sämtliche Wirtschaftsbereiche und ist nicht agrarspezifisch. Da auch hier agrarspezifische Daten nicht erhoben werden, gibt Tabelle 14 den gesamten Subventionsumfang wider. Mit diesem Instrument werden Investitionszuschüsse oder verbilligte Darlehen für Anlagen zur Nutzung der Solarthermie, Wärmepumpen, Wasserkraft-, Biomasse- und Biogasanlagen sowie für Tiefengeothermieranlagen gewährt. Finanziert werden diese Maßnahmen durch die ökologische Steuerreform. Entgegen der im Subventionsbericht aufgeführten finanziellen Aufstockung des Subventionstatbestandes sieht das zur Haushaltskonsolidierung beschlossene Haushaltsbegleitgesetz 2004 eine jährliche Kürzung der Finanzhilfen von 4 % im Jahr 2004, 8 % im Jahr 2005 und 12 % im Jahr 2006 vor.

Tabelle 14: Finanzhilfen zur Förderung der Nutzung erneuerbarer Energien

<i>Bezeichnung der Finanzhilfe</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>Entwurf 2004</i>	<i>Zielsetzung der Maßnahme</i>
	in Mio. €				
Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energie	136,4	108,1	190,0	200,0	Förderung von Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energie - Marktanreizprogramm -

Quelle: BMF (2003)

Neben dem MAP wird der Einsatz regenerativer Energien mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz gefördert (EEG). Die Kernbestimmung des Gesetzes liegt in der Verpflichtung der Versorgungsunternehmen, Strom aus erneuerbaren Energien vorrangig abzunehmen. Im Agrarsektor profitieren vor allem die Betreiber landwirtschaftlicher Anlagen zur Gewinnung von Energie aus Biomasse von diesem Gesetz. Aktuell liegt eine Gesetzesvorlage zur Novellierung des EEG vor, welche noch in der ersten Jahreshälfte in 2004 in Kraft treten soll. Im Rahmen der Novellierung des EEG werden verbesserte Einspeisevergütungen für Strom aus Biomasse angestrebt (BMVEL 2004).

2.3.3 Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen

Unter Nachhaltigkeitsaspekten besonders hervorzuheben sind die Finanzhilfen zur Förderung des ökologischen Landbaus. Mit dem Bundesprogramm Ökolandbau (BÖL) soll das Ziel der Bundesregierung unterstützt werden, den Ökolandbau bis 2010 auf 20 % zu steigern. Die finanzielle Ausstattung des Programms erfuhr im Jahr 2003 eine leichte Zunahme von 34,8 Mio. € im Vorjahr auf 36,0 Mio. € (Tabelle 15). Im Jahr 2004 wird die finanzielle Ausstattung des Bundesprogramms Ökolandbau jedoch deutlich auf 20 Mio. € reduziert (BMVEL 2003c). Allerdings wird der Ökolandbau nicht allein durch das BÖL gefördert. Mit den *Agrarumweltmaßnahmen*, welche durch den Fördergrundsatz *Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung* (MsL) der GAK sowie durch länderspezifische Programme finanziert und durch die EU kofinanziert werden, werden u.a. ökologisch wirtschaftende Betriebe gezielt unterstützt. Im Jahr 2002 wurden in Deutschland *Agrarumweltmaßnahmen* mit insgesamt rd. 689 Mio. € gefördert (BMVEL 2004).

Tabelle 15: Finanzielle Ausstattung des Bundesprogramms Ökolandbau

Bezeichnung der Finanzhilfe	2002	2003	Entwurf 2004	Zielsetzung der Maßnahme
	in Mio. €			
Zuschüsse zur Förderung des ökologischen Landbaus (Bundesprogramm Ökolandbau)	34,8	36,0	20,0	Förderung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben sowie von Maßnahmen zum Technologie- und Wissenstransfer im ökologischen Landbau

Quelle: BMVEL (2003, Tz. 162, 2003c)

Eine Bewertung weiterer Subventionen erfolgt in dieser Studie nicht. Die Gründe hierfür liegen in dem vergleichsweise geringen finanziellen Umfang der Subventionen und/oder der fehlenden Umweltrelevanz.

Eine Übersicht über sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Agrarsektor befindet sich im Anhang (S. 105/106).

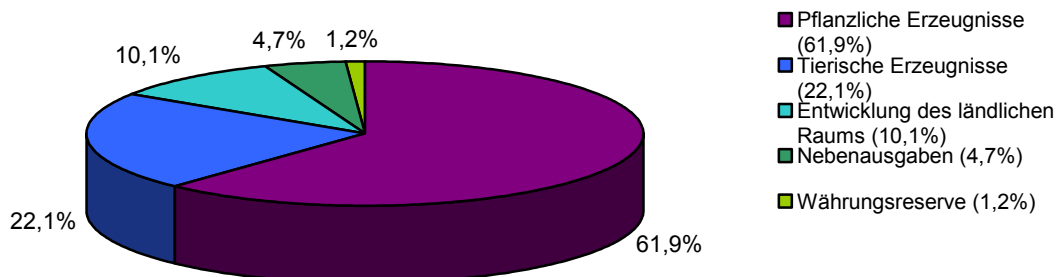
3 Bewertung aus Umweltsicht

Da es im Rahmen dieser Studie nicht möglich ist, sämtliche von der EU und dem Bund gewährten Subventionen aus Umweltsicht zu bewerten, werden die Finanzhilfen und Steuererleichterungen betrachtet, die einen Großteil des Agrarbudgets auf europäischer oder nationaler Ebene in Anspruch nehmen. Dabei kann man bei diesen Subventionen zunächst zwei Aspekte unterstellen: Zum einen scheinen sie so wichtig zu sein, dass eine hohe Mittelausschüttung gerechtfertigt ist und zum anderen steigt i. d. R. die Wirkung einer Maßnahme mit ihrem Finanzvolumen. Darüber hinaus werden auch solche kleineren Ausgabeposten betrachtet, die unter ökologischen Aspekten besonders bedeutend sind.

3.1 Bewertung der EU-Agrarausgaben

Zunächst erfolgt eine Bewertung der Finanzhilfen der EU im Rahmen der klassischen Marktordnungen. Sie umfassen etwa 90 % der EU-Agrarsubventionen und werden komplett aus dem EU-Haushalt finanziert. Die klassischen Marktordnungen umfassen die Bereiche *Pflanzliche Erzeugnisse*, *Tierische Erzeugnisse* und *Nebenausgaben* (Abbildung 2).

Abbildung 2: Verteilung der Haushaltsmittel des EAGFL-Garantie 2001



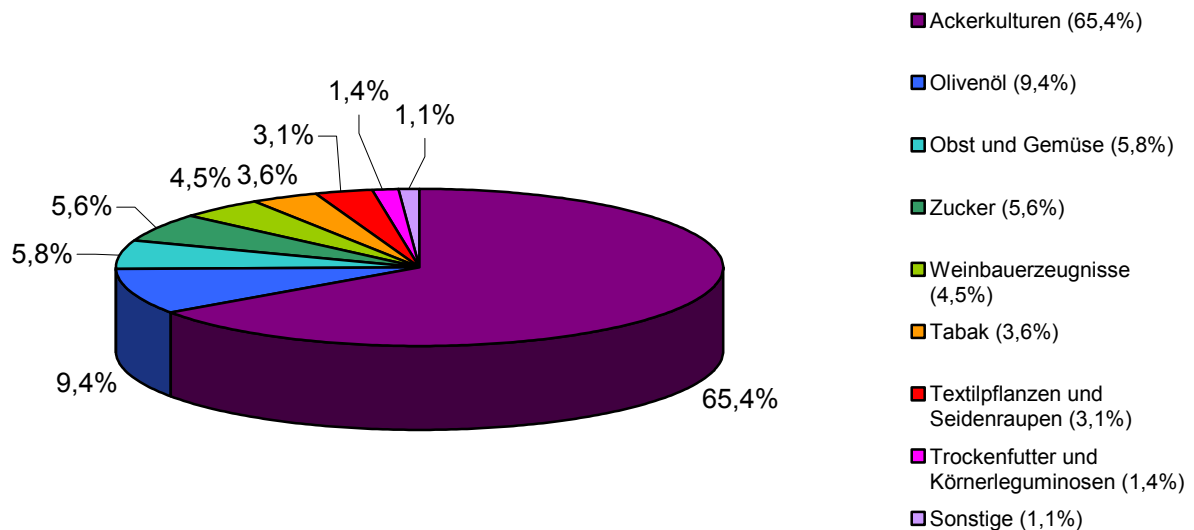
3.1.1 Förderung pflanzlicher Erzeugnisse

Im Bereich der *Pflanzlichen Erzeugnisse* entfiel in 2001 mit 61,9 % aller EAGFL-Garantieausgaben der Löwenanteil auf die Ackerkulturen (Abbildung 3). Die Zahlungen sind in der Reform der GAP von 1992 (MacSharry Reform) begründet, in deren Rahmen Direktzahlungen als Ausgleich für die drastische Senkung der Garantiepreise bei den sog. *Grandes Cul-*

tures (Getreide, Ölsaaten, Hülsenfrüchte) eingeführt wurden (sog. Preisausgleichszahlungen).

Für Grünland, Rüben und Kartoffeln gab es bis dato keine Preisstützung, folglich wurde den Landwirten für diese Kulturen auch kein Ausgleich in Form von Direktzahlungen gewährt. Das Dauergrünland, welches in Deutschland ca. 30 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausmacht, erfährt deshalb keine direkte Förderung im Rahmen des EAGFL-Garantie. Gleiches gilt bspw. für die im Hinblick auf eine nachhaltige Landbewirtschaftung wichtigen Ackerfutterflächen.

Abbildung 3: Verteilung der Haushaltsmittel des EAGFL-Abteilung Garantie im Bereich „Pflanzliche Erzeugnisse“ 2001



Bis 1992 erfuhr auch die Maisproduktion keine europäische Unterstützung. Obwohl der Maisanbau als ökologisch bedenklich einzustufen ist, wurden mit der GAP-Reform von 1992 Direktzahlungen für Mais eingeführt. Mittlerweile erhält ein Landwirt höhere Direktzahlungen für Mais als für jedes andere Getreide. Im Jahr 2001 wurde jeder Hektar Mais mit ca. 475 € und anderes Getreide wie Weizen oder Gerste mit rund 323 € unterstützt. Dafür verantwortlich waren eine ausgesprochen starke und verhandlungsfähige Maislobby, die auch aus dem Industriesektor unterstützt wird, sowie die Interessenvertreter der Intensiv-Rindfleischerzeuger.

Neben dem Verlust von Grünlandflächen und der Begünstigung von ökologisch abträglichen Kulturen fördert diese Subventionspraxis auch die intensive Tierhaltung. Für einen Landwirt, der bspw. Milchkühe hält, ist die Rechnung relativ einfach: Statt einer grünlandbasierten Milchviehhaltung, wird in der Stallhaltung subventionierter Silomais verfüttert. Eine wichtige

indirekte Folge dieser Politik ist eine erhebliche Schlechterstellung der Rindviehhaltung und Milcherzeugung in Grünlandgebieten und v.a. Mittelgebirgen.

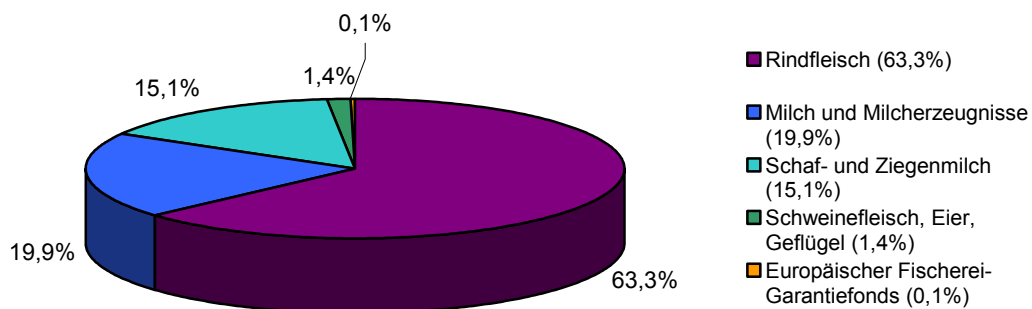
Fazit: Die aktuelle Agrarpolitik im Bereich *Pflanzliche Erzeugnisse* ist in verschiedener Hinsicht schädigend für die Umwelt und behindert die Schaffung und den Erhalt einer umweltgerechten Landnutzung. Seit der 92er Reform werden die Direktzahlungen größtenteils statt pro Outputseinheit pro ha bewirtschaftete Fläche gezahlt. Dieses ist zunächst positiv zu beurteilen, da damit die Anreize für eine Intensivbewirtschaftung verringert wurden. Auf den zweiten Blick erweist sich diese Reform jedoch als nur mäßiger Erfolg weil letztlich der Anbau der gleichen Kulturen gefördert wird, die auch vor der Reform eine Stützung erhielten. Darüber hinaus wurde nun auch der ökologisch bedenkliche Silomais subventioniert (zusätzlich zum schon zuvor geförderten Körnermais), wohingegen Grünland weiterhin benachteiligt wurde. Auf diese Problematik reagiert die Agrarreform 2003, indem die Kopplung der Zahlungen bestimmte Kulturen aufgehoben wird (siehe hierzu Kapitel 3.1.4).

3.1.2 Förderung tierischer Erzeugnisse

Die Direktzahlungen im Bereich der tierischen Erzeugnisse sind im Gegensatz zu den Direktzahlungen im Rahmen der pflanzlichen Erzeugnisse als weniger bedenklich einzustufen.

Insgesamt umfasst der Haushaltstitel *Tierische Erzeugnisse* 21,1 % aller EAGFL-Garantieausgaben. Der weitaus größte Teil dieser Ausgaben mit 6.054,0 € (63,3 %) fließt in Sonderprämien für Bullen und Ochsen, Mutterkuhprämien und Schlachtprämien im Rindfleischbereich (Abbildung 4).

Abbildung 4: Verteilung der Haushaltsmittel des EAGFL-Abteilung Garantie im Bereich „Tierische Erzeugnisse“ 2001



Rindfleisch

Die *Sonderprämie für Ochsen und Bullen* erhält ein Landwirt, sobald die männlichen Mast-rinder ein bestimmtes Alter erreicht haben und der Landwirt bestimmte Auflagen erfüllt. Der Landwirt muss für die männlichen Mastrinder⁵ einen Besatzdichtefaktor von maximal zwei Großvieheinheiten⁶ (GVE) je Hektar einhalten. Ferner erhält er diese Prämie für maximal 90 Tiere im Jahr. Die Prämienhöhe beträgt ab 2002 für jeden Bullen einmalig 210 € und für Ochsen zweimalig 150 €.

Die Festlegung von Obergrenzen und die Bindung der Prämie an eine Besatzdichte sind unter ökologischen Kriterien positive Ansätze, die einer Intensivierung entgegen wirken. Jedoch haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Obergrenze der Rinderprämie auszusetzen. Dies schränkt die positive Beurteilung deutlich ein. So gilt in Deutschland bspw. die Obergrenze von 90 Rindern für Deutschland nicht (was v.a. für die größeren Betriebe in den neuen Bundesländern von besonderer Bedeutung war). Im Extremfall gibt es deshalb v.a. in den neuen Bundesländern einzelne Betriebe (i.a.R. Juristische Personen), die im Jahr für bis zu 15.000 Bullen diese Prämie erhalten (RIBBE 2002). Weil der Besatzdichtefaktor von 2 GVE/ha kein Ausschlusskriterium ist, erhalten übermäßig viehstarke Betriebe die Prämie lediglich für die Anzahl Tiere, die 2 GVE/ha entsprechen. Darüber hinaus muss der Landwirt lediglich über die Fläche erforderliche verfügen.

⁵ Mastrinder sind Rinder, die zur Fleischproduktion gehalten werden.

⁶ Mittels des Umrechnungsschlüssels Großvieheinheit (GV-Schlüssel) können verschiedene Nutztierarten auf der Basis des Lebendgewichts der einzelnen Tiere umgerechnet und verglichen werden. 1 Großvieheinheit entspricht dabei 500 kg Tierlebensgewicht (Gewicht eines ausgewachsenen Rindes). Die Großvieheinheit ist nicht mit der Vieheinheit identisch. Die Viehbesatzdichte wird in GV je Hektar ausgedrückt.

Aus ökologischer Sicht positiv ist die *Mutterkuhprämie*. Sie wird solchen Landwirten gewährt, die Kühe halten, die produzierte Milch aber primär zur artgerechten Fütterung und Aufzucht der Kälber einsetzen. Für die *Mutterkuhprämie* existiert eine Obergrenze (nationaler Plafonds). In Deutschland dürfen im Jahr nicht mehr als 635.535 Mutterkuhprämien vergeben werden. Die Prämie betrug im Jahr 2002 pro Tier 200 €.

Die Zahlung der *Schlachtprämie* ist an keine umwelt- oder sozialpolitischen Auflagen geknüpft. Unabhängig von Standards wird einem landwirtschaftlichen Betrieb pro geschlachtetem Bullen, Ochsen, Kuh oder Färse eine Prämie von 80 € und für Kälber, die nicht älter als sieben Monate sind, eine Prämie von 50 € gezahlt. Eine direkte Umweltrelevanz der Prämie ist nicht gegeben.

Im Bereich Rindfleisch ist die *Extensivierungsprämie* hervorzuheben. Sie wird Betrieben zusätzlich zur Sonder- oder Mutterkuhprämie gewährt, deren Besatzdichte 1,4 GVE/ha nicht überschreitet. Aufgrund der direkten Unterstützung extensiv wirtschaftender Betriebe ist diese Prämie umweltpolitisch eindeutig positiv zu beurteilen. Allerdings kommt der EUROPÄISCHE RECHNUNGSHOF (2000) in einem Sondergutachten zu dem Schluss, dass die Extensivierungsprämie keinen ausreichenden Anreiz bietet, einen bisher intensiv bewirtschafteten Betrieb auf eine extensive Wirtschaftsweise umzustellen.

Milch

Nach dem Rindfleisch sind *Milch und Milcherzeugnisse* der zweitgrößte Ausgabenposten im Bereich *Tierische Erzeugnisse*. Im Gegensatz zu den bisher aufgeführten finanziellen Hilfen sind die Empfänger dieses Haushaltstitels nicht direkt die Landwirte, sondern in erster Linie die Milch verarbeitenden Genossenschaften. Etwa die Hälfte der Gelder dieses Bereiches fließt in die Exportunterstützung. Ziel ist es, die internationale Konkurrenzfähigkeit der Milchprodukte zu steigern und damit den Auszahlungspreis für Milch anzuheben. Es existieren zwar Milchkontingente, die jedoch über dem Bedarf auf dem Binnenmarkt liegen.

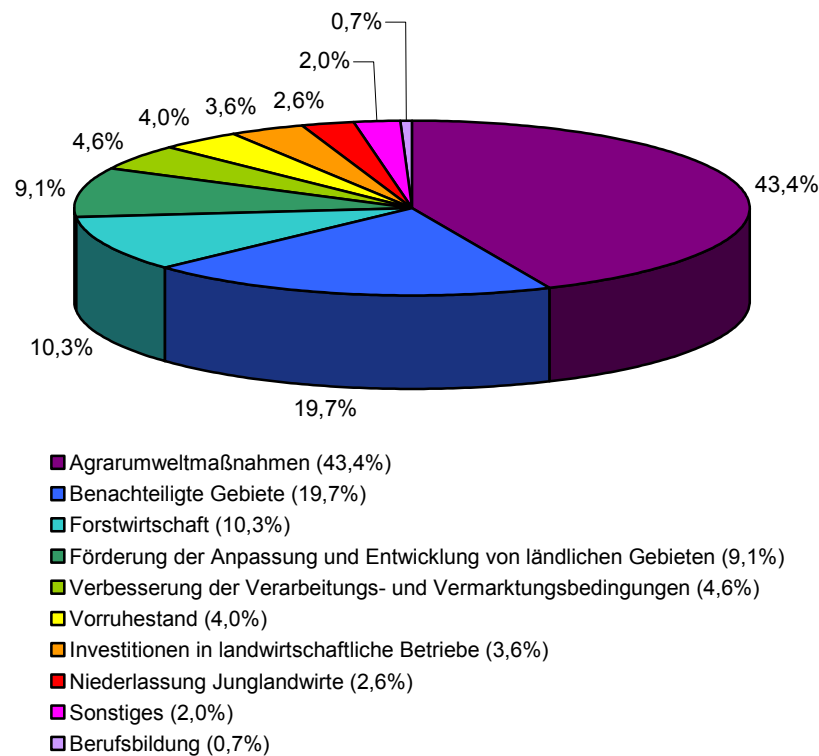
Fazit: Im Bereich der *Tierischen Erzeugnisse* finden sich positive Ansätze, die eine extensive Landwirtschaft begünstigen. Allerdings verlieren diese Ansätze durch Ausnahmeregelungen ihre positive ökologische Wirkung. Hier besteht Handlungsbedarf, welcher allerdings in weiten Teilen mit der Agrarreform 2003 umgesetzt wird (siehe hierzu Kapitel 3.1.4). Eindeutig positiv zu beurteilen sind die Extensivierungsprämie und die Mutterkuhprämie.

3.1.3 Förderung der ländlichen Entwicklung

Mit der Agenda 2000 wurde die *Ländliche Entwicklung* zur 2. Säule der GAP. Von Umwelt- und Naturschutzverbänden sowie von allen an der Entwicklung des ländlichen Raumes interessierten Akteuren wird die 2. Säule positiv bewertet und ihr Ausbau gefordert. Im Jahr

2002 sah der Haushalt 10 % der EAGFL-Garantieausgaben für die *Ländliche Entwicklung* vor. Die Verteilung der Haushaltsmittel auf die unterschiedlichen Maßnahmen ist in Abbildung 5 dargestellt.

Abbildung 5: Verteilung der Haushaltsmittel im Bereich „Ländliche Entwicklung“ 2002



Agrarumweltprogramme

Mit knapp 2 Mrd. € sind für das Jahr 2002 etwa 43 % und damit der größte Anteil der Haushaltsmittel im Bereich „Ländliche Entwicklung“ für die *Agrarumweltprogramme* veranschlagt. Mithilfe der *Agrarumweltprogramme* werden Maßnahmen gefördert, die über die „Gute fachliche Praxis“ (GfP) in der Landwirtschaft hinausgehen.

Prinzipiell ist die Förderung von Maßnahmen, die deutlich über die GfP hinausgehen, positiv zu beurteilen. Zunehmend wird jedoch die Frage gestellt, ob diese Maßnahmen auch eine entsprechende Wirkung zeigen. So bescheinigt OPPERMANN (2002) den Agrarumweltprogrammen in positiver Hinsicht, dass sie zur Bewusstseinsbildung in der Verwaltung, bei Verbänden und bei den Landwirten geführt haben, dass aber das Biodiversitäts-Problem nicht verringert oder aufgehoben werden konnte. Vor allem sind die Programme auch nicht in der Lage, generellen Trends entgegenzuwirken, solange auf der anderen Seite weiter in großem Umfang ökologisch kontraproduktive Subventionen gezahlt werden (PRIEBE & KNICKEL 1997).

Benachteiligte Gebiete und Forstprogramme

Im Rahmen der 2. Säule werden mit der Maßnahme *Benachteiligte Gebiete* solche Regionen gefördert, die aufgrund ungünstiger Standortbedingungen eine geringere landwirtschaftliche Produktivität hinnehmen müssen (bspw. Bergregionen). Insofern hat diese Maßnahme eine klare positive Umweltwirkung, da mit ihr die Beibehaltung einer i.a.R. extensiv betriebenen Landwirtschaft gefördert wird. Im Jahr 2002 sind gut 0,9 Mrd. € der EU-Mittel in die benachteiligten Gebiete geflossen. Mit 19,7 % ist dies die zweitgrößte Haushaltsposition der 2. Säule.

Mit rund 470 Mio. € und 10,3 % der Haushaltsposition sind die *Forstprogramme* das drittgrößte Maßnahmenpaket. Im Gegensatz zu den *Benachteiligten Gebieten* kann es hier zu Konfliktlinien zwischen Naturschutz und der Förderung kommen. Das Problem liegt darin, dass Aufforstungen nicht per se ökologisch sinnvoll sind (Landschaftsbild, standortangepasste Baumarten, etc.).

Fazit: Die Maßnahmen im Bereich *Ländliche Entwicklung* werden am ehesten den Ansprüchen einer nachhaltigen Landbewirtschaftung gerecht. Gleichwohl kann den Maßnahmen - sieht man von den Agrarumweltprogrammen ab - nicht per se eine positive ökologische Wirkung attestiert werden.

3.1.4 Einschätzung der Agrarreform 2003

Seit der Agrarreform von 1992 nehmen Umweltaspekte zunehmend Einzug in die Förderpraxis. Mit der Agenda 2000 wurde diesbezüglich ein weiterer wichtiger Schritt getan. Basierend auf der Halbzeitbewertung der Agenda 2000 wurde mit den Luxemburger Beschlüssen am 26. Juni 2003 eine weitere Reform der GAP beschlossen (Agrarreform 2003; auch Luxemburger Beschlüsse genannt). Obwohl ein Großteil der Reformschritte erst im Jahr 2005 in Kraft treten wird, sollen sie hier genauer beleuchtet werden.

Die wesentlichen Neuerungen zeigt Abbildung 6.

Abbildung 6: Die Hauptelemente der Agrarreform 2003

- (1) *Entkopplung*: Produktionsunabhängige einzelbetriebliche bzw. regional einheitliche Zahlung; die Produktionsbindung kann in begrenztem Maße beibehalten werden, um eine Einstellung der Produktion zu vermeiden.
- (2) *Cross Compliance*: Verknüpfung dieser Zahlung mit der Einhaltung von Standards in den Bereichen Umwelt, Lebensmittelsicherheit, Tier-/Pflanzengesundheit und Tierschutz sowie Arbeitssicherheit und darüber hinaus mit der Verpflichtung, alle Landwirtschaftsflächen in gutem agronomischem Zustand zu erhalten.
- (3) Verstärkte Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums durch Bereitstellung von mehr Fördermitteln, durch neue Maßnahmen zur Förderung von Umwelt, Qualitätserzeugung und Tierschutz und durch Unterstützung der Landwirte in ihren Bemühungen, bei ihrer Produktionsweise anspruchsvolle EU-Standards zu erreichen (beginnend 2005).
- (4) Ein Mechanismus für Haushaltsdisziplin, um sicherzustellen, dass der Agrarhaushalt bis 2013 nicht überschritten wird.
- (5) Anpassungen der Marktstützungslogik im Rahmen der GAP. Hierzu gehören insbesondere:
 - + Asymmetrische Preiskürzungen im Milchsektor: Der Interventionspreis für Butter wird über vier Jahre um 25 % gesenkt, was gegenüber der Agenda 2000 eine zusätzliche Kürzung um 10 % bedeutet. Für Magermilchpulver wird die über drei Jahre erfolgende Kürzung um 15 % beibehalten.
 - + Kürzung der monatlichen Zuschläge im Getreidesektor um die Hälfte. Der derzeitige Interventionspreis wird beibehalten.
 - + Reformen in den Sektoren Reis, Hartweizen, Schalenfrüchte, Kartoffelstärke und Trockenfutter.

Quelle: EU (2003)

Bewertung

Ein entscheidendes Merkmal der Luxemburger Beschlüsse liegt darin, die im Rahmen der Agrarmarktordnungen gewährten Beihilfen bis auf zwei eher marginale Ausnahmen (50 % der Trockenfutterbeihilfe und 60 % der Stärkekartoffelprämie) spätestens ab 2007 von der tatsächlichen Produktion zu entkoppeln, wobei die Mitgliedstaaten die Entkoppelung bereits 2005 einführen können. Gleichzeitig wurde ihnen die Möglichkeit eingeräumt, gewisse Kopplungen innerhalb eng definierter, in den einzelnen Marktordnungen unterschiedlicher Grenzen beizubehalten. Für die Berechnung der entkoppelten Beihilfen jedes einzelnen Betriebes ist die Summe seiner Beihilfeansprüche im Durchschnitt der Jahre 2000-2002 maßgebend (Betriebsmodell oder Referenzmodell). Den Mitgliedstaaten wurde jedoch die Möglichkeit eingeräumt, statt dessen die Summe der Beihilfeansprüche einer Region auf die anspruchsberechtigte Fläche der gleichen Region umzulegen und als Flächenprämie auszu-

zahlen (Regionalmodell). Eine dritte Möglichkeit besteht in einer Kombination der beiden Modelle.

Prinzipiell sind die Reformen der Luxemburger Beschlüsse positiv zu beurteilen. Insbesondere die Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion, die Verknüpfung von Zahlungen mit der Einhaltung von Standards (Cross Compliance) und die mittel- und langfristige Stärkung der 2. Säule der GAP in quantitativer und qualitativer Hinsicht beinhalten eine stärkere Berücksichtigung von Umweltaspekten. In den genannten Punkten geht der Agrarministerrat auf Punkte ein, die schon seit langem von einer gemeinsamen Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz- und Verbraucherschutz⁷ in Deutschland gefordert werden (EURONATUR & ABL 2001).

Die genauen Wirkungen der Direktzahlungen von der Produktion hängen v.a. von der konkreten Umsetzung und der Ausgestaltung der Auflagen für die Direktzahlungen auf nationaler Ebene ab.

In dem Forschungsvorhaben REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK - ANALYSEN UND KONSEQUENZEN AUS NATURSCHUTZSICHT (GANZERT ET AL. 2003), gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz, wurden die durch die Entkopplung zu erwartenden Wirkungen aus Umweltsicht untersucht. Insgesamt vermindert die Entkopplung - so das Ergebnis - den Anreiz für Produktionsverfahren mit hohen Umweltrisiken (vor allem Maisanbau und intensive Bullenmast) und ist daher positiv zu beurteilen. Auf der Basis von Modellrechnungen und der Auswertung der Wirkungen der Agrarreform von 1992 prognostizieren die Autoren einen Wandel in der Landbewirtschaftung, der u.a. durch einen Rückgang in der Rinderproduktion und dem Maisanbau gekennzeichnet ist. GANZERT ET AL. (2003) erwarten positive Umweltwirkungen vor allem im Bereich der abiotischen Ressourcen.

ISERMEYER (2003) kritisiert die Verknüpfung des pro und contra der verschiedenen Entkopplungskonzepte mit Umweltaspekten. Das Argument für eine Flächenprämie, dass nun Grünland ebenfalls gefördert werde, sei nicht gültig, da sowohl bei der Betriebs- als auch der Flächenprämie die Produktion entkoppelt wird, d. h. die Art der Bewirtschaftung irrelevant wird und damit auch die Benachteiligung von Grünland aufgehoben ist. Diesem Einwand ist zunächst zuzustimmen; weder das eine noch das andere Modell beinhaltet eine direkte Lenkungswirkung oder einen direkten Anreiz in Bezug auf die Bewirtschaftungsart.

Allerdings hat die Flächenprämie aus umweltpolitischer Sicht den deutlichen Vorteil, dass sie über die Verminderung des Produktionsanreizes hinaus extensive Produktionsverfahren

⁷ Das sind im Einzelnen: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Bioland e.V., Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), Bund Naturschutz Bayern (BN), Deutscher Naturschutzring (DNR), Deutscher Tierschutzbund, Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL), Industriegewerkschaft Bau, Agrar- und Umwelt, Naturland Verband, Naturschutzbund Deutschland (NABU), Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR), Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), WWF Deutschland.

stärkt. Landwirtschaftliche Betriebe mit bisher nicht prämienberechtigtem Anbau von Grünland, Feldfutterbau und Ackerrandstreifen würden nun gefördert. Die Entkopplung dient nicht zuletzt dem Ziel, marktverzerrende Wirkungen zu mindern. Gerade deshalb erscheint es jedoch wenig schlüssig, landwirtschaftliche Betriebe von den Zahlungen auszuschließen, weil sie bisher nicht unterstützt wurden.

Nationale Ausgestaltung der Agrarreform 2003

Im Dezember 2003 hat das BMVEL einen Entwurf zum GESETZ ZUR UMSETZUNG DER REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK vorgelegt (BMVEL 2003B). Dieses Gesetz sieht die Einführung einer regional einheitlichen Flächenprämie nach einer Übergangsphase (Kombinationsmodell) vor. Nach diesem Entwurf wird die Entkoppelung zum frühest möglichen Zeitpunkt, dem 1.1.2005, eingeführt. Von der Möglichkeit einer teilweisen Beibehaltung der Koppelung an die Produktion wird kein Gebrauch gemacht. Für die Berechnung der entkoppelten Beihilfen soll ein Kombinationsmodell eingeführt werden, das zu Anfang starke Elemente des Betriebsmodells enthält, am Ende einer bis 2012 laufenden Übergangszeit aber in einer je Region (Bundesland) einheitlichen Flächenprämie endet.

Die zu erwartenden Direktzahlungen der EU (das sind im Jahr 2005 für Deutschland ca. 5,1 Mrd. €) werden auf die Bundesländer verteilt. Dabei werden 65 % der Gelder entsprechend der Höhe der bisherigen Direktzahlungen auf die Bundesländer verteilt (Anteil des Betriebsprämienmodells) (BMVEL 2003B). Daneben sieht der Gesetzesentwurf vor, 35 % der Direktzahlungen über einen Flächenschlüssel zwischen den Ländern *umzuverteilen*. Bei den Flächenprämien soll zunächst zwischen Ackerland und Grünland unterschieden werden. Die Prämien für Ackerkulturen sowie 75 % des entkoppelten Teils der Stärkekartoffelprämien sollen dem Ackerland zugerechnet werden, die Schlachtprämien für Großrinder sowie 50 % der Extensivierungszuschläge für Rinder dem Grünland. Je nach Bundesland liegt der förderfähige Anteil von Grünland im Vergleich zur Ackerfläche damit zunächst zwischen 7 % und 40 %. Am Ende des Entkopplungsprozesses (d. h. 2012) steht ein einheitlicher Zahlungsanspruch ohne Unterscheidung zwischen Acker- und Grünland.

Wegen der unterschiedlichen Höhe der betriebsindividuellen Komponente ergeben sich zunächst von Betrieb zu Betrieb unterschiedliche Prämien je Hektar prämienberechtigter Fläche. Ziel ist jedoch eine je Region (Bundesland) einheitliche Hektarprämie im Jahr 2012. Dies soll erreicht werden, indem die betriebsindividuelle Komponente im Laufe der Übergangszeit so abgeschmolzen wird, dass sich die Differenz zwischen Ausgangs- und Zielwert bis 2010 um jährlich 10 % und danach in zwei Schritten auf null vermindert.

Insgesamt ist das Ziel der einheitlichen „Flächenprämie“ unter ökologischen Aspekten eindeutig zu befürworten. Insbesondere von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Land-

wirtschaft, Tier- und Verbraucherschutz⁸ wird der Gesetzentwurf daher im Wesentlichen unterstützt. Hinsichtlich der Betriebsprämienregelung sehen sie jedoch noch deutlichen Handlungsbedarf in folgenden Punkten:

- Die Ackerflächen werden gegenüber dem Grünland in der Übergangsphase sehr bevorzugt; die Verbände fordern gleich zu Beginn ein bundesweit einheitliches Prämienrecht von ca. 114 €/ha. Als Minimallösung sollte den Bundesländern die Möglichkeit gegeben werden, die Prämien zugunsten des Grünlands nach oben zu korrigieren.
- Das Abschmelzen der Betriebsprämienanteile sollte bereits 2006 beginnen und 2010 abgeschlossen sein. Die bisherige Extensivierungsprämie sollte in der Übergangszeit weiter als Betriebsprämie erhalten werden, stattdessen sollte 14 % der Sonderprämie für männliche Rinder in die flächenbezogenen Zahlungen fließen.
- Die EU-Verordnung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, einen Vorwegabzug von bis zu 10 % der Direktzahlungen vorzunehmen, um ökologisch bedeutsame Wirtschaftsweisen und Qualitätserzeugungen zu unterstützen.
- Betriebsprämienanteile, die über einen Sockelbetrag hinausgehen, sollten an den Faktor Arbeit gebunden werden.
- Die Verbände fordern die Einbeziehung sämtlicher Landschaftselemente in die prämienberechtigte Fläche (ABL ET AL. 2004).

Modulation

Mit der *Modulation* wurde in den Luxemburger Beschlüssen festgelegt, dass die Mitgliedstaaten im Jahr 2005 mindestens 3 % (2006: 4 %; 2007: 5 %) der Fördermittel der 1. Säule in die 2. Säule umschichten müssen. Die Stärkung der 2. Säule und damit auch der Modulationsansatz sind aus Umweltsicht grundsätzlich zu befürworten.

Cross Compliance

Im Rahmen der GAP-Reform werden durch die Einführung des *Cross Compliance* die Direktzahlungen ab 2005 erstmals an die Einhaltung von Mindeststandards gebunden. Um Gelder zu erhalten, muss künftig ein Mindeststandard der landwirtschaftlichen Praxis erfüllt werden. Neben der Einhaltung der Standards sind die Betriebsflächen in einem „*guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand*“ zu erhalten. Bei Nichteinhaltung besteht die Möglichkeit, die Zuwendungen im Verhältnis zum entstandenen Risiko oder entstandenen

⁸ Das sind im Einzelnen: Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Bioland e.V., Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), Deutscher Tierschutzbund e.V., Deutscher Verband für Landschaftspflege (DVL), Naturschutzbund Deutschland (NABU), Stiftung Europäisches Naturerbe (EURONATUR), Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), WWF Deutschland.

Schaden zu kürzen. Die Definition und konkrete Ausgestaltung eines „*guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands*“ obliegt den Mitgliedstaaten. Die deutsche Verbändeplattform hat dazu für Deutschland eine Konkretisierung der Definition entwickelt. Sie empfiehlt, sie bundeseinheitlich festzulegen. Tabelle 16 fasst die Forderungen der Verbände zur Ausgestaltung eines „*guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands*“ im Rahmen von Cross Compliance zusammen.

Tabelle 16: Forderungen der Verbände zur nationalen Ausgestaltung des Cross Compliance im Rahmen der Umsetzung der EU-Agrarreform 2003

Gegenstand ¹⁾	Standards ¹⁾	Forderungen der Verbände
Bodenerosion: Schutz des Bodens durch geeignete Maßnahmen	- Mindestanforderungen an die Bodenbedeckung - an die standortspezifischen Bedingungen angepasste Mindestpraktiken der Bodenbearbeitung - Unterhaltung von Terrassen	- ganzjährige Bodenbedeckung auf Flächen, die erosionsgefährdet sind und/oder zu hohen Nährstoffverlagerungen neigen - Viehbesatz von maximal 2 GV/ha oder ausgewogene Nährstoffbilanz - Terrassierungen sind zu erhalten
Organische Substanz im Boden: Erhaltung des Anteils der organischen Substanz im Boden durch geeignete Praktiken	- ggf. Standard für die Fruchtfolgen - Weiterbehandlung von Stoppelfeldern	- auf den Ackerflächen ist eine Fruchtfolge einzuhalten, in der eine Fruchtfolge nicht mehr als 50 % Anteil einnimmt und in der ein Mindestanteil von 20 % an „Gesundungsfrüchten“ (einschließlich Leguminosen, Klee, Gras, rotierende Flächenstilllegung) vorgesehen ist - Erstellung einer Humusbilanz auf den ackerbaulich genutzten Flächen
Bodenstruktur: Erhaltung der Bodenstruktur durch geeigneten Maschineneinsatz	geeigneter Maschineneinsatz	das Bundesbodenschutzgesetz ist zu beachten, insbesondere § 17 (2)
Mindestmaß an Instandhaltung von Flächen: Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen zur Vermeidung einer Zerstörung von Lebensräumen	- Mindestbesatzdichte und/oder andere geeignete Regelungen - Schutz von Dauerweiden - Erhaltung von Landschaftsmerkmalen - Vermeidung unerwünschter Vegetation auf landwirtschaftlichen Flächen	- eine Mindestbewirtschaftung der landwirtschaftlichen Nutzflächen ist zu gewährleisten (mindestens eine Mahd pro Jahr inkl. Abtransport des Mähgutes oder eine Mindestbeweidung entsprechend 0,4 GV/ha oder eine regelmäßige saisonale Beweidung) - die Stilllegung von Nutzflächen ist pro Betrieb auf maximal 50 % der Betriebsfläche zu beschränken - ein regionaltypischer Anteil an Landschaftselementen, mindestens aber 5 % der LF, ist zu erhalten²⁾ - ein Schlag darf maximal 25 ha umfassen

1) entspricht dem Anhang IV des Kommissionsentwurfs zur horizontalen Verordnung

2) die Verbände fordern, dass auch für unproduktive Landschaftselemente die regional einheitliche Flächenprämie zu gewähren ist.

Quelle: EURONATUR & AbL (2003)

Am Beispiel der Bodenstruktur zeigt sich, dass die Luxemburger Beschlüsse zumindest teilweise hinter die nationale Gesetzgebung zurückfallen. Um den gesetzlichen Standards zu entsprechen, fordern die Verbände, dass für Deutschland die nationale gesetzliche Grundlage als notwendige Bedingung für EU-Agrarhilfen gilt.

Gute fachliche Praxis in der Landwirtschaft im Bundesbodenschutzgesetz

Der in Bezug auf die Bodenstruktur genannte Artikel § 17 (2) des Bodenschutzgesetzes definiert die von den Verbänden geforderte „gute fachliche Praxis“ in der Landwirtschaft folgendermaßen:

Grundsätze der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung sind die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource. Zu den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis gehört insbesondere, dass

1. *die Bodenbearbeitung unter Berücksichtigung der Witterung grundsätzlich standortangepasst zu erfolgen hat,*
2. *die Bodenstruktur erhalten oder verbessert wird,*
3. *Bodenverdichtungen, insbesondere durch Berücksichtigung der Bodenart, Bodenfeuchtigkeit und des von den zur landwirtschaftlichen Bodennutzung eingesetzten Geräten verursachten Bodendrucks soweit wie möglich vermieden werden,*
4. *Bodenabträge durch eine standortangepasste Nutzung, insbesondere durch Berücksichtigung der Hangneigung, der Wasser- und Windverhältnisse sowie der Bodenbedeckung möglichst vermieden werden,*
5. *die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur, insbesondere Hecken, Feldgehölze, Feldraine und Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens notwendig sind, erhalten werden,*
6. *die biologische Aktivität des Bodens durch entsprechende Fruchtfolgegestaltung erhalten oder gefördert werden und*
7. *der standorttypische Humusgehalt des Bodens, insbesondere durch eine ausreichende Zufuhr an organischer Substanz oder durch Reduzierung der Bearbeitungsintensität, erhalten wird.*

Fazit: Insgesamt kann man die Agrarreform 2003 unter ökologischen Gesichtspunkten als einen wesentlichen Fortschritt bezeichnen. Ob sie ausreicht, um einen Wandel hin zu einer umweltgerechteren Landbewirtschaftung zu bewirken, hängt nicht zuletzt stark von der nationalen Ausgestaltung dieser Reformen ab. Der Gesetzentwurf des BMVEL zur nationalen Umsetzung der EU-Agrarreform geht mit der vollständigen Entkopplung und der Einführung regional einheitlicher Flächenprämienregelungen unter Umweltgesichtspunkten in die richtige Richtung. Gleichwohl bietet die EU-Agrarreform weitere Möglichkeiten zum ökologischen und auch sozialen Umbau, die bisher noch nicht aufgegriffen wurden.

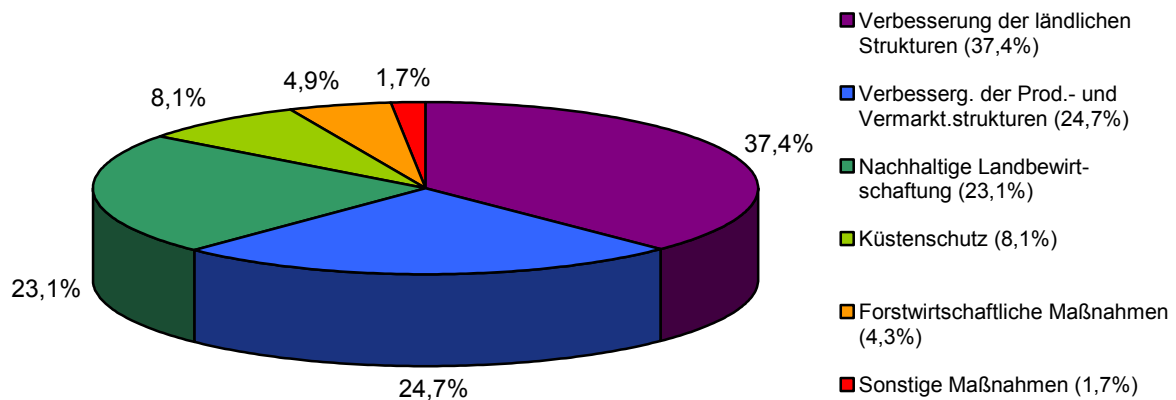
3.2 Bewertung der nationalen Agrarpolitik

In Deutschland ist die GAK das wichtigste Förderinstrument zur Umsetzung der Verordnung (EG) 1257/1999. In den Rahmenplänen einigen sich die Bundesländer und der Bund auf gemeinsame Richtlinien für die Förderpraxis.

Im Jahr 2003 haben Bund und Länder rd. 1.250 Mio. € über die Gemeinschaftsaufgabe verausgabt. Dabei übernimmt der Bund 60 % der finanziellen Mittel und die Länder 40 %.

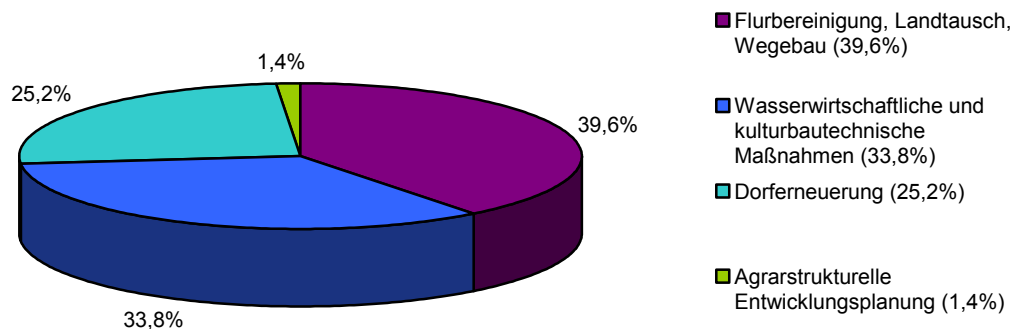
Abbildung 7 stellt die finanzielle Gewichtung der verschiedenen Fördergrundsätze dar.

Abbildung 7: Aufteilung der GAK-Mittel auf die Fördergrundsätze 2003



3.2.1 Verbesserung der ländlichen Strukturen

Im finanziell umfangreichsten Maßnahmenbereich *Verbesserung der ländlichen Strukturen* (37,4 % aller GAK-Mittel) fließt mit knapp 39,6 % ein Großteil der Gelder in den Fördertitel *Flurbereinigung, Landtausch und ländlicher Wegebau* (Abbildung 8). Fördermittelempfänger sind hier i. d. R. nicht die Landwirte, sondern Verbände oder Zusammenschlüsse.

Abbildung 8: Verteilung der GAK-Mittel im Bereich „Ländliche Strukturen“ 2003

Flurbereinigung, Landtausch, Wegebau

Gerade in den letzten Jahren ist die *Flurbereinigung* in wesentlichen Bereichen verbessert worden. Seit der Novellierung des Flurbereinigungsgesetzes 1976 werden zunehmend bodenschützende und landschaftsgestaltende Elemente berücksichtigt. „Mittlerweile zielen die Maßnahmen auf die Bereitstellung von landwirtschaftlicher Nutzfläche für Belange des Natur- und Landschaftsschutzes, die Sanierung und den Neuaufbau von biotischen Landschaftselementen sowie die Renaturierung von Gewässern“ (BURDICK & LANGE 2003). Insofern können Flurbereinigungsmaßnahmen heute zumindest teilweise als ökologisch verträglich charakterisiert werden. Der NABU (2003) kommt jedoch in einer Untersuchung zu der Erkenntnis, „dass der bisherige Rahmen von Gesetzesvorgaben und Leitlinien nicht ausreicht, um generell Verschlechterungen der ökologischen Substanz auszuschließen bzw. Verbesserungen zu erreichen“.

Beim *Ländlichen Wegebau* besteht als Zuwendungsvoraussetzung die Berücksichtigung des Natur- und Umweltschutzes. Darüber hinaus dürfen die Maßnahmen nur gefördert werden, wenn das ausgebaute Wegenetz vor der Maßnahme weniger als 1,2 km je 100 ha LN beträgt und nach der Maßnahme 1,5 km je 100 ha LN nicht übersteigt sowie geschlossene Decken weitestgehend vermieden werden.

Wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen

Etwa ein Drittel dieses Fördergrundsatzes fließt in die *wasserwirtschaftlichen und kulturbautechnischen Maßnahmen*. Zuwendungsempfänger können das Land oder sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts sein. Gefördert werden nur Maßnahmen, die den Grundsätzen einer nachhaltigen Wasserwirtschaft, einschließlich des vorbeugenden Hochwasserschutzes, gewässerökologischer Ziele und den Erfordernissen des Umwelt- und Naturschutzes in der Landschaftspflege gerecht werden. Dabei ist der Wiedergewinnung von Über-

schwemmungsgebieten gegenüber dem Neubau oder der Erweiterung von Hochwasserschutzanlagen Vorrang zu geben.

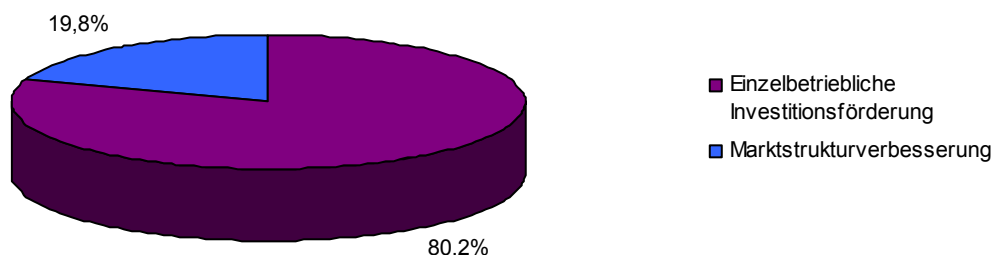
Innerhalb dieser Maßnahme wurden in der Vergangenheit sowohl ökologisch kontraproduktive Projekte wie Flussbegradigungen und Eindeichungen als auch ökologisch positive Projekte (naturnaher Gewässerausbau und naturnaher Binnenhochwasserschutz) gefördert (BURDICK & LANGE 2003, KASPERCZYK et al. 2004).

3.2.2 Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen

Einzelbetriebliche Investitionsförderung

Die einzelbetriebliche Investitionsförderung vereint 80 % der Mittel des Fördergrundsatzes *Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen*. Mit einem Anteil von fast 20 % am GAK-Gesamtbudget stellt sie die finanziell am besten ausgestattete Maßnahme dar.

Abbildung 9: Verteilung der GAK-Mittel im Bereich „Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsbedingungen“



Der Fördergrundsatz richtet sich an Unternehmen in der Landwirtschaft. Gegenstand der Förderung sind Investitionen, die einem oder mehreren der folgenden Ziele dienen:

- Verbesserung der betrieblichen Produktionsbedingungen;
- Erfüllung besonderer Anforderungen an die Landwirtschaft (Umweltschutz; ökologischer Landbau, besonders umweltgerechte Produktionsverfahren; tiergerechtere Haltung; Verbraucherschutz);
- Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommen.

Eingeschränkt förderfähig sind:

- Milchkuhhaltung;

- Rindfleischerzeugung, Schweinehaltung, Eier- und Geflügelsektor, sofern eine Erhöhung der Produktionskapazität mit der Förderung verbunden ist;
- Verbesserung der Umweltbedingungen in der Produktion;
- Urlaub auf dem Bauernhof und Diversifizierung;
- Erschließung, Landkauf und Eingrünung.

Zuwendungsvoraussetzung ist, dass die landwirtschaftlichen Unternehmen umweltbezogene, hygienische und tierschützerische Mindeststandards erfüllen, und dass nach Abschluss der Investition der Viehbesatz von 2 GVE je Hektar nicht überschritten wird, bzw. dass die Nährstoffbilanz ausgeglichen ist. Darüber hinaus ist die Zuwendung von der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens abhängig.

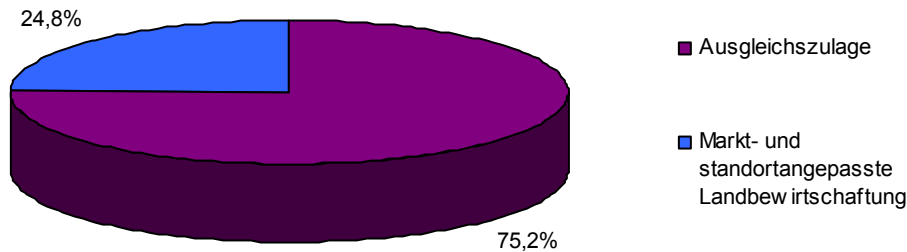
Mit diesen Maßnahmen sollen in erster Linie investive Maßnahmen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit und zur Verbesserung der Lebens-, Arbeits- und Produktionsbedingungen in der Landwirtschaft gefördert werden (BMF 2003). Positiv zu beurteilen ist die Flächenbindung bzw. die Darlegung einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz als Zuwendungsvoraussetzung. Der Umstand, dass der Viehbesatz erst mit dem Abschluss der Maßnahme erfüllt sein muss, stellt einen Extensivierungsanreiz dar.

Dass im Rahmen der *Einzelbetrieblichen Investitionsförderung* ebenfalls Maßnahmen mit dem Ziel der Verbesserung der Umweltbedingungen in der Produktion gefördert werden, ist unter ökologischen Gesichtspunkten zunächst ebenfalls positiv. Durch Maßnahmen zur Senkung der Produktionskosten kann der Landwirt die Förderung in Anspruch nehmen *und* hat durch die Investition auch im Nachhinein wirtschaftliche Gewinne zu erwarten, da er Kosten senken konnte.

3.2.3 Förderung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung

Mit fast 290 Mio. € ist der Förderbereich *Nachhaltige Landbewirtschaftung* fast so gut ausgestattet wie der Förderbereich der *Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsbedingungen*. Drei Viertel des Geldes fließt in die *Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten* (kurz: *Ausgleichszulage*).

Abbildung 10: Verteilung der GAK-Mittel im Bereich „Nachhaltige Landwirtschaft“ 2003



Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten

Mit der *Ausgleichszulage* sollen eine standortgerechte Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten (Berggebiete, benachteiligte Agrarzonen, sog. kleine Gebiete) und die Fortführung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit gesichert werden (GAK 2003). Wie die benachteiligten Gebiete zu definieren sind, ist in der Verordnung (EG) 1257/99 festgelegt.

Zuwendungsempfänger sind land- und forstwirtschaftliche Betriebe. Um die Förderung in Anspruch zu nehmen, müssen sie unter Umweltgesichtspunkten die *gute landwirtschaftliche Praxis im üblichen Sinn* einhalten. Den Bundesländern obliegt die Möglichkeit, ergänzende Voraussetzungen für den Umweltschutz festzusetzen.

Die *Ausgleichszulage* beträgt jährlich mindestens 25 € je ha LF. Sie wird nach der Landwirtschaftlichen Vergleichszahl (LVZ) differenziert. Die Förderung liegt zwischen den Eckpunkten von bis zu 50 € je ha LF bei einer LVZ ab 30 und maximal 180 € je ha LF bei einer LVZ von unter 16. Zwischen diesen Eckpunkten erfolgt eine lineare oder mindestens vierstufige Abstufung des Förderbetrages.

Prinzipiell ist die *Ausgleichszulage* ein probates Mittel, um die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten zu unterstützen. Auch nach ökologischen Gesichtspunkten ist sie zu befürworten, da mit der *Ausgleichszulage* tendenziell solche Regionen gefördert werden, in denen eine Intensivlandwirtschaft aufgrund der Umweltbedingungen kaum möglich ist. Nichtsdestotrotz sollte der Bund klare Zuwendungsvoraussetzungen definieren, die über die GfP hinausgehen.

KASPERCZYK et al. (2004) schlagen eine Gebietsabgrenzung nach ökonomischen *und zusätzlich* nach ökologischen Gesichtspunkten vor. Mit der Handhabung, die Erweiterung der

Voraussetzungen den Ländern zu überlassen, verpasst der Bund nach KASPERCZYK et al. (2004) die Chance, breitenwirksam eine nachhaltigere Landwirtschaft zu fördern.

Fazit: Die Maßnahmen der GAK weisen hinsichtlich der Umweltwirkungen keine eindeutige Richtung auf. Einzelne Instrumente, wie die *Förderung benachteiligter Gebiete* und die *Förderung der Markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung* (Agrarumweltmaßnahmen) können unter ökologischen Gesichtspunkten positiv beurteilt werden. *Wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen* sind teilweise auch heute noch kritisch zu beurteilen.

Durch eine Anhebung der ökologischen Standards als Zuwendungsvoraussetzung könnten die Anreize zu nachhaltigeren Wirtschaftsweisen mithilfe der GAK deutlich erhöht werden (vgl. hierzu auch die ausführlichen Analysen und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der GAK von KASPERCZYK et al. 2004). Insgesamt wurde die GAK allerdings gerade in den letzten Jahren in wichtigen Punkten bereits positiv weiterentwickelt. Kapitel 3.2.4 gibt einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen der GAK.

3.2.4 Positive Weiterentwicklung der GAK seit 2001

Im Zuge der Neuausrichtung der bundesdeutschen Ernährungs- und Agrarpolitik in Richtung Förderung der ländlichen Räume wurden auch bei der GAK neue Akzente gesetzt (vgl. hierzu KNICKEL et al. 2003). Konkret hat hierbei eine stärkere Ausrichtung auf folgende Förderungsziele stattgefunden (BMVEL 2002): Umwelt-, natur- und tiergerechte Qualitätsproduktion; Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MsL); Ökologischer Landbau; Verarbeitung und Vermarktung von Erzeugnissen aus ökologischer und/oder regionaler Produktion.

Im Rahmenplan 2000-2003 finden sich erste wichtige Neuerungen:

- Investitionsförderung: Neben- und Haupterwerbsbetriebe sind jetzt gleichgestellt. Positiv ist auch, dass Kapazitätsaufstockungen nun an Umweltauflagen geknüpft sind.
- Ausgleichszulage: Die Förderung der benachteiligten Gebiete wird auf besonders ungünstige Standorte und Grünland konzentriert. Die Maiserzeugung wird künftig nicht mehr gefördert, Weizen und Zuckerrüben bleiben wie bisher ausgeschlossen.
- Förderung der mehrjährigen Stilllegung (10 Jahre) im Rahmen des Fördergrundsatzes „Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“ (MsL)
- Förderung der regionalen Verarbeitung und Vermarktung.

Rahmenplan der GAK für den Zeitraum von 2002 bis 2005

Am 6. Dezember 2001 hat der PLANAK (Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz) den Rahmenplan 2002-2005 beschlossen und damit die Förderungsgrundsätze für das Jahr 2002 sowie die Eckpunkte zur Verwendung der Modulationsmittel festgelegt. Im Sinne der Neuausrichtung wurden die folgenden Fördergrundsätze bzw. Maßnahmen neu aufgenommen bzw. verstärkt (KNICKEL et al. 2003):

- Neuaufnahme der Förderung von Investitionen für eine besonders tiergerechte und flächegebundene Tierhaltung;
- deutliche Erhöhung der Prämien für die Umstellung und Beibehaltung des ökologischen Anbaus;
- verbesserte Förderung der Verarbeitung und Vermarktung ökologischer und regional erzeugter Produkte;
- verbesserte Förderung von Investitionen im Bereich der Einkommenskombination sowie arbeitsplatzschaffender Investitionen zur Umnutzung land- und forstwirtschaftlicher Bausubstanz.

Mit dem Beschluss vom 13. Dezember 2002⁹ wird eine Erweiterung der Maßnahmen zur „*Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung*“ eingeleitet. Mit diesen Maßnahmen bietet der Bund den Ländern inhaltliche und finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung der Modulation ab dem Jahr 2003 an. Der Kofinanzierungsanteil für diese Maßnahmen beträgt statt der üblichen 60 % in diesen Fällen 80 %.

Rahmenplan der GAK für den Zeitraum von 2004 bis 2007

Im Dezember 2003 wurden durch den PLANAK weitere Neuerungen für den Zeitraum 2004 bis 2007 beschlossen:

- Die Maßnahmen *Dorferneuerung*, *Flurbereinigung* und *Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung* werden in den Fördergrundsatz *Förderung einer Integrierten Ländlichen Entwicklung* überführt und um die *Förderung von Regionalmanagements* sowie die *Förderung von ländlichen Entwicklungskonzepten* erweitert. Auf diese Weise sollen bisher isolierte Einzelmaßnahmen besser aufeinander abgestimmt werden und gezielter zur Entwicklung der ländlichen Regionen eingesetzt werden können (BMVEL 2003d, BMVEL 2004).

⁹ Beschluss des PLANAK vom 13. Dezember 2002. BMVEL-Information-Sonderausgabe vom 23. Dezember 2002, Bonn: BMVEL.

- Ökologisch bedenkliche Maßnahmen im Rahmen der *Flurbereinigung*, wie die Beseitigung von Hecken oder Tümpeln oder Entwässerung werden nur noch mit den Mitteln der GAK gefördert, wenn die Naturschutzbehörden zustimmen (BMVEL 2003D).
- Mit der neuen Fördermaßnahme zur Unterstützung der *Einführung einzelbetrieblicher Managementsysteme* soll den Landwirten und Landwirtinnen die Dokumentation und Einhaltung der zukünftigen Cross Compliance Bestimmungen erleichtert werden (BMVEL 2003D, BMVEL 2004).

3.2.5 Finanzhilfen und Steuervergünstigungen im Bereich Energie

Neben der GAK erfahren die deutschen Landwirte eine spezifische Förderung im Energiebereich. Positiv zu bewerten ist die finanzielle Unterstützung zur Nutzung erneuerbarer Energien. Eine zunehmende Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe nutzt vor allem Biomasse, Biogas und Windenergie. Mit der Förderung können im ländlichen Raum Energie- und Wärmenetze auf der Basis erneuerbarer Energieträger entstehen und fossile Energieträger ersetzt werden (BURDICK & LANGE 2003).

Neben den Finanzhilfen wird die Landwirtschaft auch durch Steuerbegünstigungen in diesem Bereich gefördert. Im Jahr 2003 verzeichnete der Bund Steuermindereinnahmen im Bereich Landwirtschaft in der Höhe von 451 Mio. €. In den letzten Jahren stiegen die Mindereinnahmen deutlich an, was v. a. auf die Erhöhung der Mineralölsteuer zurückzuführen ist. 80 % der Mindereinnahmen beruhen auf dem sogenannten Agrardieselgesetz (Tabelle 12). Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sind das Produzierende Gewerbe sowie die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe ebenfalls bei der Stromsteuer begünstigt. Für den Bund hatte das im Jahr 2003 Mindereinnahmen von 1.850 Mio. € zur Folge.

Unter ökologischen Aspekten wäre es sinnvoll, im Rahmen der Energiebesteuerung den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben keine Steuervergünstigungen bei fossilen und anderen endlichen Energieträgern zu gewähren. Mit den Steuervergünstigungen verpufft die Lenkungswirkung der Energiesteuer und damit auch potenziell positive Umweltwirkungen. Dabei bestünde die Möglichkeit, mit den freiwerdenden Mitteln energiesparend und ressourcenschonend wirtschaftende Betriebe gezielt zu fördern (siehe hierzu auch OBERHEITMANN 1995).

3.2.6 Sonstige Finanzhilfen und Steuervergünstigungen

Unter ökologischen Aspekten ist bei den unter den sonstigen Subventionen aufgeführten Tatbeständen das *Bundesprogramm Ökolandbau* hervorzuheben. Neben diesem Haushalts-titel wird der Ökolandbau durch EU- und Landesmittel gefördert. Insgesamt werden damit

umweltverträgliche Wirtschaftsweisen und der Erhalt natürlicher Lebensgrundlagen in sinnvoller Weise unterstützt.

3.3 Zusammenfassende Bewertung

3.3.1 Zusammenfassende Bewertung der EU-Agrarförderung

In einer Bewertung der EU-Subventionen ist zu unterscheiden zwischen der Situation nach der MacSharry Reform von 1992 und den Veränderungen, die von den Luxemburger Beschlüssen ausgehen werden. Zunächst zur Situation im Zeitraum 1992 - 2003 (Tabelle 17).

Die Analyse des EAGFL-Garantie hat die ökologische Problematik eines Großteils der EU-Agrarausgaben aufgezeigt. Allein die Ausgaben bei den *Ackerkulturen* machen etwa 40 % des gesamten EU-Agrarhaushalts aus. Aus Umweltsicht ist v.a. kritisch zu bewerten, dass die Zahlungen bisher an keinerlei Umweltstandards gebunden waren. Problematisch ist auch, dass ökologisch wertvolles Grünland und damit viele Mittelgebirgsstandorte benachteiligt werden. Im Gegensatz zu den Direktzahlungen im Bereich *Pflanzliche Erzeugnisse* sind die Direktzahlungen bei den *Tierischen Erzeugnissen* differenzierter zu betrachten. So stellten insbesondere die Flächenbindung bei Rindern und die Extensivierungsprämie bereits seit der MacSharry Reform positive ökologische Anreize dar.

Die Luxemburger Beschlüsse des EU-Agrarrates vom Juni 2003 leiten mit ihren Kernelementen

- Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion,
- Cross Compliance sowie
- obligatorische Modulation

eine grundlegende Neuausrichtung der GAP ein. Die Bundesregierung hat am 28. Januar 2004 das Gesetz zur Umsetzung der Agrarreform beschlossen, mit dem die Luxemburger Beschlüsse in Deutschland umgesetzt werden sollen (s.u.).

Cross Compliance - Kriterien

Cross Compliance ist ein einflussreiches Instrument, um Umweltanforderungen an die Landwirtschaft durchzusetzen: Bei Nichteinhaltung der Kriterien werden die Prämien gekürzt. Der ökonomische Anreiz, die Kriterien zu erfüllen, ist folglich hoch. Nutzt man den Gestaltungsspielraum, können mit diesem Instrument breitenwirksame Akzente für eine umweltgerechtere Landbewirtschaftung gesetzt werden.

Eine hohe Wirksamkeit versprechen folgende, sich bereits in der Diskussion befindliche Kriterien: Mindestanteil an Landschaftselementen, Stickstoffsaldierung und Boden-/ Erosionsschutz.

Mindestanteil an Landschaftselementen

Die Umweltwirkungen der Anforderung, dass jeder landwirtschaftliche Betrieb 5 % seiner Fläche als Landschaftselemente auszuweisen hat, sind vielfältig. Durch Hecken und Baumgruppen kann der Bodenerosion entgegengewirkt und zurückgedrängten Tierarten neue Rückzugsmöglichkeiten geboten werden. Ferner haben Landschaftselemente vor allem in einseitig strukturierten Regionen positive Auswirkungen auf das Landschaftsbild (GANZERT ET AL. 2003). Allerdings kann die Wiederherstellung von Landschaftselementen mit hohen Kosten verbunden sein. Hier könnten die Landwirte mit Mitteln aus der gestärkten 2. Säule unterstützt werden.

Stickstoffsaldierung

Die Landwirtschaft gilt als Hauptverursacher für die Eutrophierung von Gewässern. Mit der Düngeverordnung sind die Landwirte bereits zu einer Stickstoffsaldierung verpflichtet. Allerdings ergeben sich für die Landwirte aus unausgeglichenen Salden bisher kaum Konsequenzen. Durch die Sanktionierung eines überhöhten Stickstoffeinsatzes durch Prämienkürzung könnte der Eutrophierung von Gewässern gezielt entgegen gewirkt werden. Darüber hinaus zeigen Studien, dass Landwirte auf die Begrenzung des Stickstoffeinsatzes mit einer diversifizierten Flächennutzung reagieren (GANZERT ET AL. 2003)¹⁰.

Boden-/ Erosionsschutz

Durch Auflagen hinsichtlich der Winterbegrünung und der Hangbearbeitung kann das Bundesbodenschutzgesetz umgesetzt und den negativen Folgen einer intensiven Bodennutzung entgegengewirkt werden. Von Umwelt- und Naturschutzverbänden wird ferner häufig die Stilllegung eines Teils der LF eines landwirtschaftlichen Betriebes sowie eine *Obergrenze der Viehbesatzdichte* von 2 GVE/ha gefordert. Die Kriterien sind jedoch umstritten. *Flächenstilllegungen* führen zwar zu einer ökologischen Wertsteigerung dieser Flächen selbst, in der Regel werden aber die ertragsschwächsten Standorte stillgelegt und die Restflächen umso intensiver genutzt, so dass der ökologische Gesamtnutzen fragwürdig wird.

¹⁰ Ein ergänzendes Instrument zur Reduzierung der Nährstoffeinträge in Boden und Gewässern ist die Abgabepflicht auf signifikante Nährstoffüberschüsse. Hierzu siehe auch Kapitel 5 ff.

Tabelle 17: Übersicht über die Bewertung der EU-Subventionen 1992 - 2003

Maßnahme	Subventionsvolumen 2001 in Mio. €	Bewertung
EAGFL-Garantie	43.153,0	
1. Säule	38.289,2	
Pflanzliche Erzeugnisse	26.713,6	
Ackerkulturen	17.466,2	negativ
Tierische Erzeugnisse	9.558,3	
Rindfleisch	6.054,0	ambivalent¹⁾
Milch und Milcherzeugnisse	1.906,6	ambivalent¹⁾
	geplantes Investitionsvolumen 2002 in Mio. €	
2. Säule	4.863,0	
Entwicklung des ländlichen Raums	4.363,8	
Benachteiligte Gebiete	907,0	positiv
Forstwirtschaft	474,0	ambivalent¹⁾
Agrarumweltprogramme	1.995,0	positiv

1) Eine eindeutige Bewertung dieses Fördergrundsatzes als positiv oder negativ ist nicht möglich, da er sowohl ökologisch sinnvolle als auch kontraproduktive Maßnahmen enthält.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bewertung der 2. Säule der europäischen Agrarpolitik

Wenn auch nicht bei jeder Maßnahme der ökologische Nutzen garantiert ist, so ist die 2. Säule der europäischen Agrarpolitik insgesamt eher positiv zu beurteilen. Die positiven Effekte der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums reichen jedoch letztlich nicht aus, um die problematischen Effekte der 1. Säule zu kompensieren. Um das Verhältnis zwischen Landwirtschaft und Umwelt spürbar zu verbessern, sind ein kohärentes Vorgehen in *allen* Maßnahmenbereichen *und* ein Ausbau der 2. Säule notwendig.

3.3.2 Zusammenfassende Bewertung der nationalen Agrarförderung

Mit der BSE-Krise hat eine Neuausrichtung der Politik stattgefunden, mit der den spezifischen Bedürfnissen der ländlichen Regionen stärker Rechnung getragen wird. In der Agrarpolitik haben in Fortsetzung der MacSharry Reform von 1992 sowie in Umsetzung der Beschlüsse der Agenda 2000 im Jahre 1999 die Erhaltung von Natur und Landschaft, die Verbesserung der Lebensmittelqualität und -sicherheit sowie der Tierschutz einen höheren Stel-

lenwert bekommen. Mit der angestrebten einheitlichen Flächenprämie auf regionaler Ebene, werden bestehende Ungleichgewichte in der Agrarförderung abgebaut, eine transparente und angemessene Entlohnung für gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft unterstützt und damit langfristig auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Direktzahlungen gesichert. Im Hinblick auf die Bindung der Direktzahlungen an Umweltschutz-, Tierschutz- und Lebensmittelsicherheits-Standards will das BMVEL gemeinsam mit den Ländern Regelungen entwickeln. Aus Umweltsicht ist diesen Regelungen besondere Bedeutung beizumessen.

Die Neuausrichtung der Politik nach 2001 kommt v.a. auch in den Fördergrundsätzen der GAK zum Ausdruck. So fällt auch die Bewertung der Fördergrundsätze der GAK insgesamt recht positiv aus (Tabelle 18). Wenngleich ein Teil der GAK-Mittel noch immer in Investitionen zur Rationalisierung und reinen Kostensenkung fließt, so ist jedoch zumindest die Bindung dieser Fördergrundsätze an gesetzliche Standards und eine Obergrenze der Besatzdichte von 2 GVE/ha mittlerweile gegeben (KNICKEL et al. 2003). Wichtige Hinweise zur weiteren Verbesserung der verschiedenen Fördertatbestände bzw. zur Überprüfung und ggf. Abschaffung einzelner Maßnahmen werden in einer aktuellen Studie von KASPERCZYK et al. (2004) gegeben.

Die Steuervergünstigungen im Energiesektor (Agrardiesel und Strom) stellen aufgrund der Verbilligung des Energieverbrauchs ökologisch kontraproduktive Vergünstigungen dar. Eine mögliche Lenkungswirkung der Energiesteuer wird deutlich reduziert bzw. ausgesetzt. Dem gegenüber steht mit weitaus geringerem finanziellem Umfang die ökologisch sinnvolle Förderung regenerativer Energien.

Tabelle 18: Übersicht über die Bewertung der nationalen Agrarsubventionen

<i>Bereich</i>	<i>Art der Subvention</i>	<i>Maßnahme</i>	<i>Subventionsvolumen 2002 in Mio. €</i>	<i>Bewertung</i>
GAK		Verbesserung der ländlichen Strukturen	469,9	
	Finanzhilfe	Flurbereinigung, Landtausch, Ländlicher Wegebau	186,0	positiv
	Finanzhilfe	Wasserwirtschaftliche und Kulturbau technische Maßnahmen	158,9	ambivalent²⁾
		Verbesserung der Produktions- und Vermarktungsstrukturen	310,3	
	Finanzhilfe	Einzelbetriebliche Förderung	248,8	neutral
		Nachhaltige Landbewirtschaftung	290,5	
	Finanzhilfe	Förderung landwirtschaftlicher Betriebe in benachteiligten Gebieten	218,4	positiv
Energie	Steuervergünstigung	Steuerbefreiung im Bereich Mineralölsteuer (Agrardieselgesetz)	994	negativ
	Steuervergünstigung	Steuervergünstigung bei der Stromsteuer	¹⁾	negativ
	Finanzhilfe	Förderung von Einzelmaßnahmen zur Nutzung erneuerbarer Energien	¹⁾	positiv
Sonstiges				
	Finanzhilfe	Bundesprogramm Ökolandbau	34,8 ³⁾	positiv

1) keine agrarspezifische Aussage möglich

2) Eine eindeutige Bewertung dieses Fördergrundsatzes als positiv oder negativ ist nicht möglich, da er sowohl ökologisch sinnvolle als auch kontraproduktive Maßnahmen enthält.

3) Ferner wird der Ökolandbau durch die Agrarumweltmaßnahmen der EU, die GAK sowie Länderprogramme finanziell unterstützt.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.3.3 Abschließende Empfehlungen

Angesichts des komplexen Systems der Agrarpolitik in denen Reformen oft nicht abschätzbare, indirekte Wechselwirkungen mit sich bringen, können an dieser Stelle nur Empfehlungen abgegeben werden, die den Rahmen einer stärker ökologisch ausgerichteten Agrarpolitik skizzieren. Um die Reaktion der Landwirte auf die Reformen und damit die ökologischen und sozialen Folgen der Reformen einzuschätzen, bedarf es eingehender Fallstudien und eines umfassenden Monitoring-Systems. Hier besteht noch erheblicher Wissens- und Forschungsbedarf.

Insgesamt ist es zur Förderung einer nachhaltigen Landbewirtschaftung notwendig, die Rahmenbedingungen für die Landwirte so zu gestalten, dass umweltverträgliche Produktionsweisen lohnend und umweltschädigende Produktionen unwirtschaftlich sind. KNICKEL & PRIEBE (1997) u.a. fordern, einerseits mit den Subventionen die gesellschaftlich gewünschten Leistungen und die positiven externen Effekte zu honorieren (*pull*). Andererseits gilt es, eindeutig umweltbelastendes Verhalten über Abgaben gezielt zu verteuern (*push*).

Insbesondere mit der Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion und der Bindung der Zahlungen an Umweltstandards (Cross Compliance) enthält die Agrarreform 2003 wichtige und notwendige Neuerungen. Wichtig ist jedoch, dass die EU den Mitgliedstaaten die Entscheidung überlässt, nach welchen Kriterien die entkoppelten Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe weitergeleitet werden. Sie haben die Möglichkeit, diese entsprechend der bisherigen Fördermittel zu verteilen oder sie neu zu strukturieren und in Flächenprämien umzuwandeln.

Einführung einer Kulturlandprämie ¹¹

Die Einführung einer einheitlichen Flächenprämie, die an ökologische Mindeststandards (Cross Compliance - Kriterien) gekoppelt ist, könnte bei einer entsprechenden Ausgestaltung diesen Vorgaben genügen. Bisher ist eine solche je Bundesland einheitliche Flächenprämie erst für das Ende einer bis 2012 laufenden Übergangszeit absehbar. Woran es jedoch u.E. mangelt, ist eine programmatische Orientierung dieser Flächenprämie und v.a. eine 'positive' inhaltliche Begründung.

Folgende Argumente sollte eine 'positive' inhaltliche Begründung einer *dauerhaften* Flächenprämie (*Kulturlandprämie*) umfassen:

- Mit einer *Kulturlandprämie* werden die positiven landeskulturellen Leistungen, die mit einer nachhaltigen Landwirtschaft und Landbewirtschaftung verbunden sind, anerkannt.
- Sie stellt einen finanziellen Ausgleich für die in dicht besiedelten Ländern deutlich höheren gesamtgesellschaftlichen Ansprüche an die Raumnutzung dar, die sich in höheren Standards niederschlagen.
- Gegenüber Drittländern (WTO-Verhandlungen) kann eine an Cross Compliance - Kriterien gekoppelte Flächenprämie mit dem Argument höherer Anforderungen an die Landwirtschaft und Landbewirtschaftung (Standards) gerechtfertigt werden.

¹¹ Bewusst wird hier der Begriff 'Kulturland' gewählt (und nicht 'Kulturlandschaft'), weil damit eine klare Unterscheidung zu den spezifischen Agrarumweltmaßnahmen erreicht werden soll. Ziel ist eine Basisförderung, die pauschal je Hektar gewährt wird und allein von der Einhaltung der GfP und einigen wenigen Cross Compliance - Kriterien abhängig ist. 'Kulturland' soll i.S. von *Agrarkultur* stärker den Bezug zur gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche herstellen.

Die *Kulturlandprämie* sollte - wie auch jetzt für die Zeit nach 2012 vereinbart - einheitlich für die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche, also gleichermaßen für Grünland wie für Ackerflächen und auch für darauf befindliche Landschaftselemente gezahlt werden und darüber hinaus mit Cross Compliance - Kriterien verbunden werden, um so eine höhere ökologische Effizienz zu erreichen. Ein wichtiger Nebeneffekt einer in dieser Weise ausgestalteten Zahlung ist die zu erwartende höhere Akzeptanz der Förderung der Landwirtschaft in der Gesellschaft. Die im Vergleich zu außereuropäischen Staaten starke Unterstützung der Landwirtschaft wird durch die Förderung einer qualitativ hochwertigen Produktionsweise und damit auch hochwertigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen sowie die Förderung weiterer gesellschaftlich erwünschter Leistungen (bspw. Landschaftspflege, Begrenzung ökologischer Schäden) gerechtfertigt, indem sie insgesamt an vergleichsweise hohe Umwelt-, Tierschutz- und Verbraucher Kriterien gebunden sind. Eine generelle Subventionierung der Landwirtschaft wird damit durch die Vergütung erwünschter Leistungen ersetzt.

Weitere Vorteile sind: Eine einfache Flächenprämie führt nicht zu einer Fortschreibung bestehender Ungleichgewichte zwischen Grünland und anderen Bewirtschaftungsformen. Und sie führt nicht zu einem Flächenmosaik in der EU mit stark unterschiedlichen Prämienrechten und erfordert damit einen deutlich geringeren Kontrollaufwand.

Auf der Basis der *Kulturlandprämie* könnte, wie dies bisher schon üblich ist, eine Förderung darüber hinaus gehender Leistungen erfolgen. Landwirte können zum einen zusätzlich an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, mit denen ökologisch besonders wünschenswerte Verfahren gefördert werden. Und zum anderen kann die Unterstützung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten wie z. B. Bergregionen oder Natura 2000-Gebieten („*FFH-Zulage*“) aufgesattelt werden.

Kontinuierliche Weiterentwicklung der GAK

In Bezug auf die GAK sind in den letzten Jahren positive Entwicklungen zu konstatieren. Gleichwohl gibt es innerhalb der Fördergrundsätze Maßnahmen, die einer nachhaltigen Entwicklung entgegenstehen. Deren Förderung gilt es abzubauen und die freiwerdenden Mittel ökologisch sinnvollen Maßnahmen zugute kommen zu lassen. Zusätzlich kann die ökologische Effizienz erhöht werden, indem die Maßnahmen insgesamt an höhere Umweltstandards gebunden werden (vgl. hierzu die detaillierten Analysen von KASPERCZYK et al. 2004).

Weitere Empfehlungen

Zur Konsolidierung des Bundeshaushalts wurden mit dem Haushaltsbegleitgesetz u.a. lineare Kürzungen der Steuererleichterungen und Finanzhilfen beschlossen. Aufgrund von Ausnahmeregelungen kommt es in diesem Zusammenhang allerdings zu einer überproportional

hohen Belastung ökologisch sinnvoller Projekte. Während bspw. der Agrardiesel weiterhin steuerlich auf gleich bleibendem Niveau begünstigt wird, erfahren die Finanzhilfen zur Nutzung erneuerbarer Energien lineare Kürzungen. Dies steht dem Anspruch, ökologisch schädliche Subventionen abzubauen und umweltfreundliche Wirtschaftsweisen zu fördern, diametral entgegen. Um den Subventionsabbau zukunftsfähig zu gestalten, müssen bei Subventionskürzungen ökologische Aspekte eine wichtige Rolle einnehmen und solche Förderungen zugunsten ökologisch sinnvoller Maßnahmen gekürzt werden, deren negative Umweltwirkung offenkundig ist.

Inwiefern in Deutschland flankierend eine Abgabe auf umweltbelastende Betriebsmittel wie Dünge- und Pflanzenschutzmittel zur Ökologisierung der Landwirtschaft beitragen könnte, wird in den folgenden Abschnitten untersucht.

4 Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Deutschland

Der Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln (PSM)¹² ist die Ursache für einen erheblichen Anteil der durch die Landwirtschaft hervorgerufenen Umweltprobleme (siehe auch Tabelle 32 und Tabelle 33 im Anhang). Die Verschmutzung von Trinkwasser, die Eutrophierung von Oberflächengewässern sowie die Versauerung des Bodens sind Folgen des noch immer zu hohen Einsatzes von Stickstoff (N) und Pestiziden in der intensiven landwirtschaftlichen Produktion.

Aufgrund der negativen ökologischen Wirkungen erließ die EU im Jahr 1991 die sogenannte Nitratrichtlinie und hielt die Mitgliedstaaten zur Reduktion der Nitratemissionen an (Richtlinie 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen). Der Einsatz von PSM ist auf europäischer Ebene durch die Richtlinie 91/414/EWG geregelt. Sie beinhaltet Bestimmungen über die Zulässigkeit in Bezug auf das Inverkehrbringen von PSM. Ziel ist es, die Gesamtzahl besonders der umwelt- und gesundheitsschädlichen Wirkstoffe auf dem Markt zu reduzieren. Eine quantitative Beschränkung sieht die Richtlinie nicht vor.

Einsatz fiskalischer Instrumente in der Umweltpolitik

In einer Mitteilung der EU-Kommission aus dem Jahr 1997 wurden die Mitgliedsländer zum Einsatz fiskalischer Instrumente in der Umweltpolitik aufgefordert. Sie wurde in die allgemeinen Bestimmungen der EU aufgenommen (EU 1997). Seither haben die europäischen Mitgliedstaaten verschiedene politische Instrumente entwickelt, um die negativen ökologischen Folgen des Dünge- und Pflanzenschutzmitteleinsatzes zu vermindern bzw. zu vermeiden. In erster Linie wurden jedoch politische Verbote und Vorschriften sowie Richtlinien (bspw. die Gute fachliche Praxis) erlassen. Fiskalische Instrumente wurden in der Form angewandt, dass bspw. landwirtschaftliche Produktionsweisen gefördert wurden, die auf den Einsatz von Pestiziden und Düngemittel verzichten (Ökolandbau). Einige europäische Länder (Österreich, Dänemark, Schweden, Finnland, die Niederlande und Norwegen) führten eine Düngemittel- und/oder Pestizidsteuer bzw. Abgabe ein. In Finnland und Österreich wurden diese aber im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt 1995 wieder abgeschafft.

Aktuell existiert in Dänemark, den Niederlanden und Schweden eine Düngemittelsteuer/-abgabe und in Dänemark, Schweden und Norwegen eine Pestizidsteuer/-abgabe (Tabelle 21). In Frankreich wird derzeit die Möglichkeit einer Stickstoffabgabe geprüft. Die Abgabe

¹² Synonym werden auch die Bezeichnungen Pestizide und Biozide entsprechend der Begriffswahl in den jeweiligen Ländern bzw. Studien verwendet.

soll entweder pauschal erhoben werden und 4 € pro Hektar betragen, oder es werden Düngemittel mit 1,5 bis 3 % und Futtermittel mit 0,2 bis 0,8 % ihres Wertes besteuert. Die französischen Agrarverbände lehnen eine Abgabe nicht rundweg ab, möchten sie aber ausschließlich und direkt dem Gewässerschutz zugute kommen lassen (DLG 2003).

In Deutschland existiert bisher keine Abgabe auf den Verbrauch von Düngemitteln und PSM. Wie die meisten EU-Staaten beschränkt sich Deutschland einerseits auf das Risikomanagement (bspw. Verbot besonders gefährlicher Betriebsmittel) und andererseits auf die finanzielle Förderung solcher Landwirtschaftsformen, die auf den Einsatz dieser Betriebsmittel verzichten (Ökolandbau) bzw. deren Einsatz deutlich vermindern.

4.1 Daten zum Dünge- und Pflanzenschutzmittelverbrauch

Etwa 54 % der Fläche Deutschlands werden landwirtschaftlich genutzt. Die weiterhin in vielen Gebieten hohe Nutzungsintensität geht mit einem hohen Verbrauch an PSM und Düngemitteln einher und führt damit zu einer Belastung der Böden und Gewässer durch synthetische Pflanzenschutzwirkstoffe und Nährstoffüberschüsse.

Düngemittel

Der Verbrauch von Düngemitteln bezogen auf die Reinnährstoffe verlief in den letzten Jahrzehnten unterschiedlich.

Tabelle 19: Handelsdüngerverbrauch in Deutschland

Düngemittel in 1.000 t Nährstoffe ¹⁾		70/71 ³⁾	80/81 ³⁾	90/91 ³⁾	00/01	01/02	02/03
Stickstoff (N)	insgesamt	1.131	1.551	1.788	1.848	1.788	1.787
	kg/ha LF ²⁾	83,5	126,6	104,9	113,9	104,9	105,3
Phosphat (P ₂ O ₅)	insgesamt	913	838	312	351	312	328
	kg/ha LF ²⁾	67,4	68,5	18,3	21,7	18,3	19,3
Kali (K ₂ O)	insgesamt	1.185	1.144	503	544	503	480
	kg/ha LF ²⁾	87,4	93,5	29,5	33,5	29,5	28,4
Kalk (CaO)	insgesamt	672	1.138	2.392	2.171	2.392	2.117
	kg/ha LF ²⁾	49,6	93,0	140,4	123,3	140,4	115,3

1) Inlandsabsatz im Handel

2) ausgebrachte Menge, bezogen auf LF ohne Brache

3) alte Bundesländer

Quelle: LLM (2003)

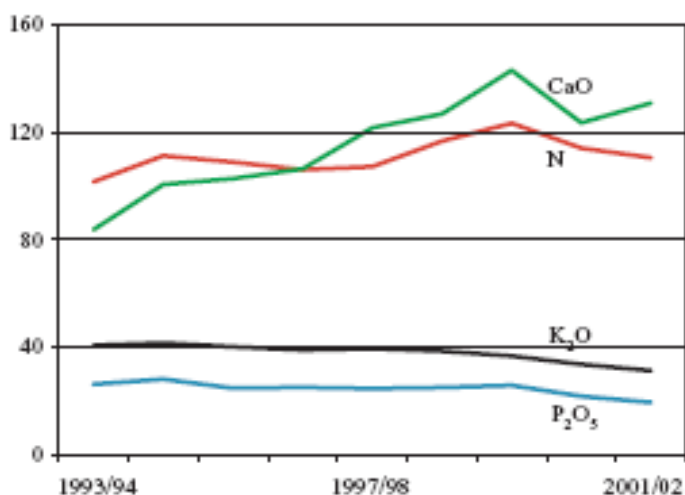
Stickstoff

Beim Stickstoff stieg die Einsatzmenge von 1970 bis 1980 von 83 kg N/ha auf 127 N/ha an. Mit der Steigerung der Effektivität bei der Düngung wurde der Verbrauch bis in die 90er Jahre um fast 20 % pro ha LF gesenkt. In den 90er Jahren ist ein erneuter Anstieg zu verzeichnen, der in erster Linie auf die gestiegene Intensität zurückzuführen ist und mit einem ebenfalls gestiegenen PSM-Einsatz korrespondiert (Tabelle 19, Abbildung 11). Der Gesamtstickstoffüberschuss sank zwischen 1990 und 2000 um etwa 4 %, gegenüber einem Maximum im Jahr 1987 ging er sogar um fast 40 % zurück. Wesentliche Ursache dafür ist allerdings weniger der gezieltere Einsatz von Mineraldünger als der Rückgang des Tierbestandes in den neuen Bundesländern. Ziel der Bundesregierung ist es, den Stickstoffüberschuss in der Gesamt-Bilanz bis 2010 auf 80 kg/ha zu verringern (UBA 2003c, Abbildung 12).

Phosphat und Kali

Der Höhepunkt des Einsatzes von Phosphat und Kali wurde zu Beginn der 80er Jahre erreicht (68 kg P_2O_5 /ha und 93 kg K_2O /ha). Inzwischen liegt der Verbrauch unter dem Niveau der 50er Jahre (19 kg P_2O_5 /ha und 28 kg K_2O /ha, bezogen auf LF ohne Brache) (Tabelle 19, LLM 2003). Der Phosphorüberschuss sank seit 1980 sogar um fast 80 % (seit 1990 um etwa 43 %) (UBA 2003c, Abbildung 12).

Abbildung 11: Absatz von Handelsdüngernährstoffen (in kg Nährstoff je ha LF)



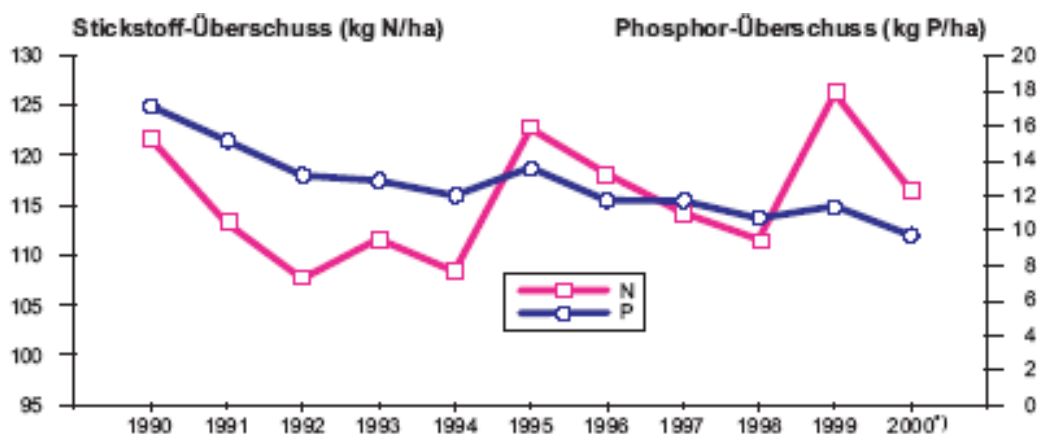
Quelle: BMVEL (2003)

Kalk

Die ausgebrachte Menge Kalk hat sich im Zeitraum von Anfang der 70er Jahre bis Anfang der 90er Jahre verdoppelt. Nach einem kurzfristigen Rückgang erreichte der Kalkverbrauch im Wirtschaftsjahr 2001/02 einen erneuten Höhepunkt (140 kg/ha LF). Seither geht der Verbrauch wieder zurück (Tabelle 19).

Beim Kalk ist zu berücksichtigen, dass er auch in der Forstwirtschaft eingesetzt wird und diese Verbrauchszahlen in den Daten enthalten sind. Unter ökologischen Aspekten positiv zu beurteilen ist, dass beim Kalk eine fast vollständige Hinwendung zum weniger bedenklichen kohlensauren Kalk auf Kosten des Branntkalkes stattgefunden hat. Darüber hinaus nehmen auch die CaO-Anteile bei den Düngemitteln durch die Abkehr von kalkreichen hin zu physiologisch sauer wirkenden Mitteln ab. In der Folge übersteigt der derzeitige CaO-Verbrauch den Einsatz der 60er Jahre nicht und liegt sogar unter den für eine optimale Bodenversorgung notwendigen Mengen (LLM 2003).

Abbildung 12: Nährstoffüberschüsse Gesamtbilanz



Quelle: UBA (2003c)

Folglich liegt das Hauptproblem beim Stickstoff, der im Wasser in Form von Nitraten vorkommt. Er fördert die Eutrophierung und kann die menschliche Gesundheit beeinträchtigen. Hauptverursacher für den Stickstoffgehalt im Wasser ist die Landwirtschaft. In der Richtlinie 98/83/EG zur Trinkwasserqualität ist der Grenzwert von 50 mg/l festgelegt. Dies entspricht der Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation.

Bei einer Auswertung der Messdaten in Deutschland im Jahr 1995 zeigte sich, dass in 11 % der Messungen der Grenzwert von 50 mg/l überschritten wurde. In 4 % der Fälle lag der Wert sogar höher als 90 mg/l (UBA 2003A). Dabei ist zu bedenken, dass lediglich die Nitrat-

werte gemessen und andere mögliche Stickstoffverbindungen (ca. 20 %) nicht berücksichtigt wurden. Aktuellere Daten liegen hierzu leider nicht vor.

Pflanzenschutzmittel

Der PSM-Absatz (in Mengen Wirkstoff) nahm bis etwa 1988 (36.774 t Wirkstoff) zu und ging danach zurück. Der Tiefstand wurde 1993/94 in Folge der europäischen Agrarreform von 1992 und der damit einher gehenden Einführung der konjunkturellen Flächenstilllegung erreicht. Danach stiegen die Einsatzmengen von PSM wieder an und erreichten 1998/99 ihren kurzfristigen Höchststand mit fast 39.000 t Wirkstoff. Seither sinkt der Verbrauch wieder. Im Jahr 2002/03 wurden vermehrt Fungizide eingesetzt, was auf die feuchte Witterung zurückzuführen ist (Tabelle 20, LLM 2003).

Tabelle 20: Pflanzenschutzmittelverbrauch in Deutschland

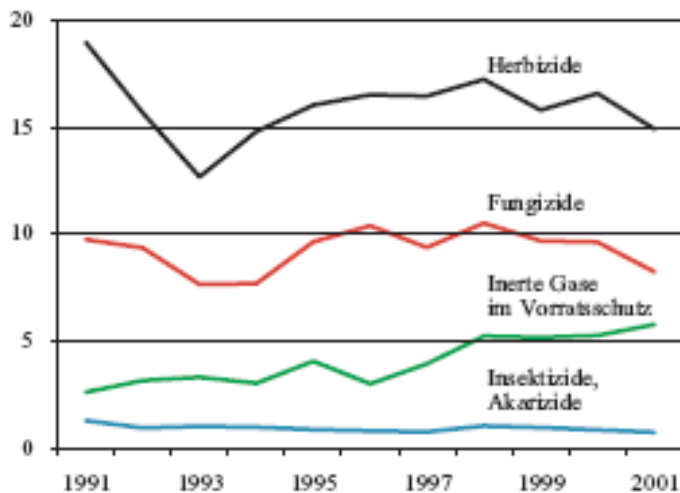
PSM in t Wirkstoffe ¹⁾	1970	1980	1990	2000	2001	2002
Herbizide	10.661	20.857	16.957	16.610	14.942	14.328
Fungizide	6.331	6.549	10.809	9.641	8.246	10.129
Insektizide, Akarizide, Synergisten	1.521	2.341	1.525	6.111	6.518	5.889
Sonstige	956	3.183	3.679	3.232	3.975	4.332
PSM gesamt	19.469	32.930	33.146	35.594	33.663	34.678

1) Inlandsabsatz im Handel

Quelle: LLM (2003)

Wenn man berücksichtigt, dass neben den steigenden Einsatzmengen neue Wirkstoffe mit geringerem ha-Aufwand und eine verbesserte Applikationstechnik hinzugekommen sind, ist die Nutzung von PSM intensiver, als es aus den reinen Absatzmengen hervorgeht (LLM 2003).

Insgesamt gibt es rund 200 Wirkstoffe, die zum Pflanzenschutz eingesetzt werden. Auf ihnen basieren 963 derzeit in Deutschland zugelassene PSM. Die Anzahl der zugelassenen PSM hatte sich gegenüber 1980 bis Mitte der 90er Jahre halbiert, danach stiegen sie bis 2002 abgesehen von einem Rückgang 2001 mit der neuerlichen Intensivierung des PSM-Einsatzes insgesamt wieder an (1980: 1.821, 1985: 1.763, 1990: 1.031, 1995: 980, 2000: 1.130, 2001: 975, 2001: 1127) (LLM 2003, IVA 2004B).

Abbildung 13: Absatz einzelner Wirkstoffgruppen in Pflanzenschutzmitteln in 1000 t

Quelle: BMVEL (2003)

PSM dürfen in der Bundesrepublik Deutschland nur in den Verkehr gebracht und angewendet werden, wenn sie vom BMVEL¹³ zugelassen sind. Die Zulassung erfolgt im Einvernehmen mit dem Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) und dem Umweltbundesamt (UBA). Für das Grundwasser gilt als Zulassungsvoraussetzung, dass bei bestimmungsgemäßer und sachgerechter Anwendung keine Überschreitung einer Konzentration von 0,1 µg/l im Grundwasser auftritt. Eine Studie des UBA ergab jedoch, dass im Jahr 1999 bei 20 % der Messungen an bundesweiten Grundwassermessstellen dieser Wert bei verschiedenen Pflanzenschutzwirkstoffen überschritten wurden (UBA 2003B).

4.2 Handlungsbedarf und -möglichkeiten

Die Überschreitungen der Grenzwerte, der teils überhöhte Einsatz der Betriebsmittel und die im vorliegenden Bericht beschriebenen ökologischen Folgen des Düngemittel- und PSM-Einsatzes verdeutlichen den Handlungsbedarf (siehe hierzu auch: UBA 1997, 1999, 2001, 2002). In der richtigen Form und Ausgestaltung, das zeigen Studien und die Erfahrungen in den entsprechenden Ländern, können Abgaben oder Steuern ein effektives Instrument darstellen, um den Gebrauch von Pestiziden und Düngemitteln zu reduzieren. Sie erhöhen die

¹³ Bis Juli 2003 war für die Zulassung von PSM in Deutschland die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (BBA) zuständig, seitdem ist es das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL).

Produktionskosten und stellen somit einen ökonomischen Anreiz dar, den Einsatz der Mittel zu senken bzw. effektiver zu gestalten (KNICKEL 2002B, VAN ZEIJTS 1999).

Somit würden auch die externen Kosten, die sich bspw. aus einem übermäßigen PSM-Einsatz ergeben, zumindest teilweise internalisiert. Eine Studie der Universität Hannover bezifferte im Auftrag des BMVEL die gesamtgesellschaftlichen Kosten (Folgekosten für die menschliche Gesundheit, Trinkwasser, Tier- und Pflanzenarten) des Pestizideinsatzes in Deutschland (alte Bundesländer) auf mindestens 129 Mio. € im Jahr bzw. 34 € pro ha Ackerfläche. Die gesamtgesellschaftlichen Kosten liegen um mindestens 23 % höher als die privaten Kosten des PSM-Einsatzes (WAIBEL & FLEISCHER 1998). Vor diesem Hintergrund wird auch in der Studie ZUKUNFTSFÄHIGES DEUTSCHLAND (BUND & MISERIOR 1996) eine grundlegende Neuorientierung in der Landwirtschaftspolitik gefordert. *„Diese muss verbunden sein mit einem Abbau von Subventionen und Dirigismus und der Hinwendung zu einer Marktpolitik, in der die Preise die ökonomische und ökologische Wahrheit sagen.“* Vergleichbar argumentiert der SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU) und fordert im UMWELTGUTACHTEN 2002 die schrittweise Liberalisierung des Handels begleitet von zusätzlicher Umweltinstrumenten wie die Besteuerung von Betriebsmitteln.

Auch auf der EU Ebene gibt es ähnlich lautende Empfehlungen. So hat die EU-Kommission die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, die Möglichkeiten fiskalischer Instrumente zum Naturschutz in der Landwirtschaft zu untersuchen. Durch neue EU-Richtlinien stiegen die zu erfüllenden Umweltstandards der Mitgliedsländer in den letzten Jahren an (bspw. GfP, Nitratgrenzwert). Umweltsteuern werden als ein mögliches Instrument gesehen, diese Standards zu erreichen. Zumindest ein Stück weit, können sie auch dazu dienen, das Verursacherprinzip (*polluter pays principle*) anzuwenden und die Umweltkosten zu internalisieren. Das Verursacherprinzip wurde auf der OECD Ministerkonferenz 1998 zur generellen Leitlinie der Umweltpolitik erklärt. Dennoch wird im Agrarsektor bis heute das Verursacherprinzip nicht vollständig angewendet (VAN ZEIJTS 1999).

Umweltsteuern und -abgaben können Konsumenten und Produzenten zu einem umweltverträglichen Verhalten motivieren. Im Fall von Pestizid- oder Düngemittelabgaben werden die Abgaben direkt oder indirekt vom Landwirt bezahlt, der diese Stoffe einsetzt. Das Ziel ist, den Einsatz dieser Mittel insgesamt zu senken und die Effizienz des Pestizid- und Düngemiteleinsatzes zu steigern.

Im Folgenden werden zunächst die Erfahrungen, welche andere europäische Länder mit Steuern und Abgaben gemacht haben, zusammengefasst und ausgewertet, um hierauf aufbauend ein sinnvolles Abgabekonzept für Deutschland zu entwerfen. Dabei wird sowohl auf die ökonomischen und ökologischen Folgen eingegangen als auch auf die rechtliche Zulässigkeit.

5 Erfahrungen mit Steuern/ Abgaben auf Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in anderen europäischen Ländern

In diesem Kapitel werden Abgabesysteme auf Düngemittel und PSM in anderen europäischen Ländern auf der Basis der Befragungen von Experten, einer Literaturlauswertung und einer aktuellen Studie der EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001B) dargestellt. In europäischen Ländern existieren bzw. existierten in Österreich, Dänemark, Finnland, den Niederlanden, Schweden und Norwegen eine Düngemittelsteuer/ -abgabe und in Dänemark, Finnland, Schweden und Norwegen eine Steuer/ Abgabe auf Pestizide (Tabelle 21).¹⁴

Tabelle 21: Übersicht über Düngemittel- und Pestizidsteuern/ -abgaben in der EU und Norwegen

Land	Düngemittelsteuer/-abgabe			Pestizidsteuer/-abgabe		
	Inkrafttreten	Außerkrafttreten	aktuell gültig	Inkrafttreten	Außerkrafttreten	aktuell gültig
Belgien	-	-	-	1998		ja
Dänemark	1998 ¹⁾		ja	1987		ja
Finnland	1976	1994	nein	-	-	-
Niederlande	1998		ja	-	-	-
Norwegen	1988	2000	nein	1998		ja
Österreich	1986	1994	nein	-	-	-
Schweden	1982		ja	1984		ja

1) landwirtschaftliche Betriebe sind von der Abgabe ausgenommen

2) - = es existierte und existiert keine entsprechende Steuer

Quelle: OECD & EEA DATENBANK, EU (2001B), VAN ZEIJTS (1999), Expertenbefragungen

5.1 Dänemark

Stickstoffabgabe

In Dänemark waren insbesondere die Stickstoffemissionen in Meeres- und Küstengewässern ein großes Problem. Der Stickstoffüberschuss führte zu einem teils massiven Wachstum von Algen und dieses wiederum zu massiven Störungen bis hin zu Zerstörungen der Ökosysteme. Das Trinkwasser war ebenfalls von den erhöhten Emissionen betroffen.

¹⁴ Nicht eingegangen wird auf Belgien, das seit 1993 im Rahmen einer neuen Ökosteuergesetzgebung die Einführung einer Steuer auf Pestizide plant, die allerdings aufgrund vieler Ausnahmeregelungen sowie administrativer und politischer Schwierigkeiten noch nicht erhoben wurde. Abseits der Diskussionen um die Ökosteuer wurde im Jahr 1998 in Belgien eine Gebühr auf Pestizide eingeführt, die ausschließlich für den Landwirtschaftssektor gilt. Sie ist aber so gering (2,5 € pro kg Wirkstoff), dass keine nennenswerten Effekte in ökologischer und ökonomischer Hinsicht von ihr ausgehen (EU 2001B).

1999 lag der Stickstoffüberschuss in der dänischen Landwirtschaft bei 400 Mio. kg im Jahr (150 kg/ha LF). Seit Mitte der 80er Jahre konnte der Überschuss durch eine bessere Nutzung von Wirtschaftsdünger, weniger Stickstoff in Futtermitteln und der Tierproduktion sowie eine effizientere Düngung der Felder reduziert werden (HANSEN 1999).

Die politischen Maßnahmen zur Bekämpfung des Stickstoffüberschusses in Dänemark sehen folgendermaßen aus:

- Durch das dänische Umweltministerium wurde ein Maximum an Stickstoffverbrauch, differenziert nach verschiedenen Getreidearten, festgesetzt. Der angemessene Wirtschaftsdüngerverbrauch wird aus einer Funktion der Viehbesatzdichte berechnet. Über den tatsächlichen Verbrauch hat jeder landwirtschaftliche Betrieb einmal im Jahr das Landwirtschaftsministerium zu informieren. Der Einsatz von Wirtschaftsdünger über eine festgesetzte Quote hinaus ist verboten. Die Überschreitung der Quote wird mit einem Bußgeld bestraft. Geringere Übertretungen werden mit einer Gebühr von 10 Dänischen Kronen (DKK)¹⁵/kg N (1,35 €/kg N) belegt, größere Verstöße mit 20 DKK/kg N (2,70 €/kg N). Die Gebühr ist nicht steuerlich absetzbar, was den Wert etwa verdoppelt.
- Seit dem 1. August 1998 wird eine Stickstoffabgabe von 5 DKK (0,67 €) für die nichtlandwirtschaftliche Verwendung erhoben. Begleitende Maßnahmen sind eine Obergrenze für die Viehbestandsdichte, der verpflichtende Anteil an Grünland im Herbst und Winter und weitere Regulierungen. Die Landwirte müssen ihren Stickstoffeinsatz dokumentieren. Nur wenn sie bestimmte Limits überschreiten oder die Bilanzierung ablehnen, müssen sie die Abgabe zahlen (HANSEN 1999).

Allerdings hat die Abgabe wie sie Dänemark umgesetzt wird fast keine eine praktische Wirkung! So ergab die Expertenbefragung, dass land- und forstwirtschaftliche Unternehmen mit einem Jahresumsatz von über 20.000 DKK (2.690 €), sowie Betriebe, die mehr als 2.000 kg Stickstoff verbrauchen, von der Abgabe ausgenommen sind. Betrieben, die weniger als 2.000 kg Stickstoff verbrauchen, wird die Abgabe zurückerstattet, wenn sie 1.000 DKK (134,50 €) im Jahr übersteigt (SHOU & STREIBIG 2003).

Pestizidsteuer/ -abgabe

Gemeinsam mit der Abgabe auf Stickstoff wurde im Jahr 1986 in Dänemark ein Aktionsplan für Pestizide eingeführt. Er sah vor, den Pestizidverbrauch bis 1997 zu halbieren und den Verbrauch der schädlichsten Pestizide zu eliminieren. Neben der Quantität sollte auch die Intensität der Pestizidanwendung gesenkt werden (gemessen an der Häufigkeit, mit der eine

¹⁵ 100 DKK entsprechen aktuell etwa 13,45 € (Stand: November 2003).

Fläche mit der empfohlenen Pestiziddosis behandelt wird) (HANSEN 1999, EU 2001B). Um die Ziele zu erreichen, wurde neben anderen politischen Maßnahmen eine Mehrwertsteuer von 3 % auf alle Pestizide eingeführt (SCHOU & STREIBIG 2003). Die Entwicklung bis 1994 zeigte, dass das Ziel der Halbierung des Verbrauchs bis 1997 erreichbar ist, während es nur eine geringe Wahrscheinlichkeit gibt, die notwendige Reduktion der Häufigkeit der Pestizid-anwendung zu erreichen (HANSEN 1999).

Um die Ziele des Aktionsplanes dennoch zu verwirklichen, wurde die bestehende Mehrwertsteuer 1996 deutlich erhöht und differenziert. Insektizide wurden mit 37 % des Marktpreises vor Abgabeneinführung besteuert. Dieser Satz wurde bis zum Frühjahr 1998 auf 53 % angehoben. Fungizide, Herbizide und Wachstumsregulatoren wurden zunächst mit 15 % des Marktpreises besteuert, dieser Satz wurde dann ebenfalls auf ein Level von 33 % angehoben (SHOU & STREIBIG 2003, HANSEN 1999, Tabelle 22).

Tabelle 22: Pestizidabgabesystem in Dänemark

Abgabesatz ¹⁾	Art der Pestizide	Anteil am gesamten Pestizidverkauf
53 %	Insektizide	8 %
	Kombinierte Pestizide	-
	Bodendesinfektionsmittel	-
	Produkte gegen Viehschädlinge	6 %
33 %	Herbizide	50 %
	Fungizide	26 %
	Wachstumsregulatoren	1 %
	wasserabstoßende Mittel	1 %
3 %	Holzschutzmittel	5 %
	Rodentizide	-
	andere Pestizide	3 %

1) Anteil in % vom Marktpreis ohne Abgabe

Quelle: SHOU & STREIBIG (2003)

Pro Einheit Wirkstoff sind Insektizide im Durchschnitt deutlich günstiger als Fungizide oder Herbizide. Mit der Differenzierung wurde die Höhe der Abgabe von der Wirkungseinheit abhängig gemacht. Dadurch wurde erwartet, dass der Verbrauch von Pestiziden um 5-10 % gesenkt werden könne (ausgehend von der Phase vor dem Anstieg im Jahr 1998).

Die Einkommen der Abgabe belaufen sich auf etwa 200 Mio. DKK (26,9 Mio. €), welche vor allem in Form einer Senkung der Grundsteuer für Landwirtschaft und Gartenbau in den Sek-

tor zurückgeführt wird. Sollten weitere Einnahmeüberschüsse entstehen, fließen diese ebenfalls in den landwirtschaftlichen Sektor (HANSEN 1999).

Welche Effekte sind mit den Steuern/ Abgaben verbunden?

In der Praxis sind fast alle landwirtschaftlichen Betriebe von der Stickstoffabgabe befreit, so dass mit ihr weder nennenswerte ökologische noch ökonomische Wirkungen verbunden sind (SCHOU & STREIBIG 2003).

Langzeitwirkungen der Pestizidabgabe seit der deutlichen Erhöhung im Jahr 1996 sind in Dänemark noch nicht eindeutig festzustellen. Dies vor allem deshalb nicht, weil vor Einführung des Systems PSM gekauft und gehortet wurden. In den Jahren 1996 und 1997 sank der Pestizidverbrauch deutlich. Es lässt sich jedoch noch nicht klar beurteilen, ob der Rückgang diesem Hortungsprozess oder einem längerfristigen Rückgang als Folge der Abgabe geschuldet ist (Schou & Streibig 2003).

5.2 Finnland

In den 50er Jahren hatte Finnland den Eigenbedarf an wesentlichen landwirtschaftlichen Erzeugnissen gedeckt. Bis zum EU-Beitritt 1995 war die gesamte landwirtschaftliche Erzeugung weitgehend stabil, ging aber mit einer Zunahme des Einsatzes von chemischen Düngemitteln einher. In Folge der früheren Landwirtschaftspolitik (1930-1995) wandelte sich die Agrarstruktur von einer gemischten Landwirtschaft hin zu einer stärker spezialisierten landwirtschaftlichen Produktion. Die Strukturpolitik förderte die Tierproduktion in Nord- und Ostfinnland und die Pflanzenproduktion in Süd- und Westfinnland. Die Viehbestandsdichte befand sich allerdings insgesamt auf einem verträglichen Level (BÄCKMAN 1999).

Die finnischen Landwirte mussten von Juli 1976 bis Juli 1994 Düngemittelsteuern zahlen. Bis 1992 gab es eine Steuer auf Mineraldünger, unabhängig davon, welche Nährstoffe in welcher Konzentration enthalten waren (BÄCKMAN 2003). Die Steuern wurden eingeführt, um die Exportproduktion zu senken und mit den gewonnenen Mitteln die Exportsubventionen zu finanzieren. Darüber hinaus erhoffte man sich durch die Steuer eine Reduktion der Überproduktion (PELTOLA 2003, EU 2001B). Die Steuer variierte anfangs zwischen 0,02 Finnischen Mark (FIM)¹⁶ (0,003 €) und 1,5 FIM (0,26 €) pro kg, abhängig davon, wie groß der finanzielle Bedarf für die Exportsubventionierung war (BÄCKMAN 1999). Seit 1990 gab es eine spezifische Phosphorsteuer, welche 1992 mit einer spezifischen Stickstoffsteuer kombiniert wurde. Die Steuern wurden seit dem 1. Januar 1992 insgesamt deutlich erhöht (Abbildung 14,

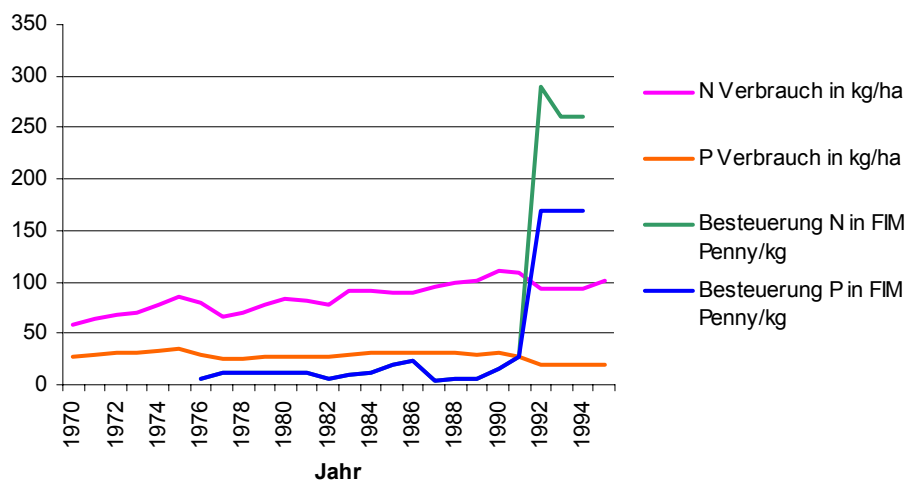
¹⁶ Aktuell entsprechen 100 FIM ca. 16,82 € (Stand: November 2003).

PELTOLA 2003). Man erhoffte sich neben den Einnahmen zur Exportunterstützung auch die Reduktion der Nährstoffeinträge. Umweltaspekte spielten nun eine stärkere Rolle.

Welche Effekte waren mit der Düngemittelsteuer verbunden?

In den ersten Jahren nach Einführung der Steuer sank der Düngemittelverbrauch, wandelte sich aber nach ein paar Jahren in eine Zunahme des Verbrauchs um. Ein Teil der Abnahme kann mit Hortung erklärt werden. Ein Teil der Verbrauchszunahme ist auf die wachsenden Gewinne der Landwirte aufgrund einer stärkeren Nachfrage nach Getreide für Nahrungsmittel zurückzuführen. Ein deutlicher Anstieg des Düngemittelverbrauchs ist in den 80er Jahren festzustellen (BÄCKMAN 1999, EU 2001B, Abbildung 14 und Abbildung 15).

Abbildung 14: Mineraldüngemittelverbrauch und Steuerentwicklung in Finnland 1970 bis 1995

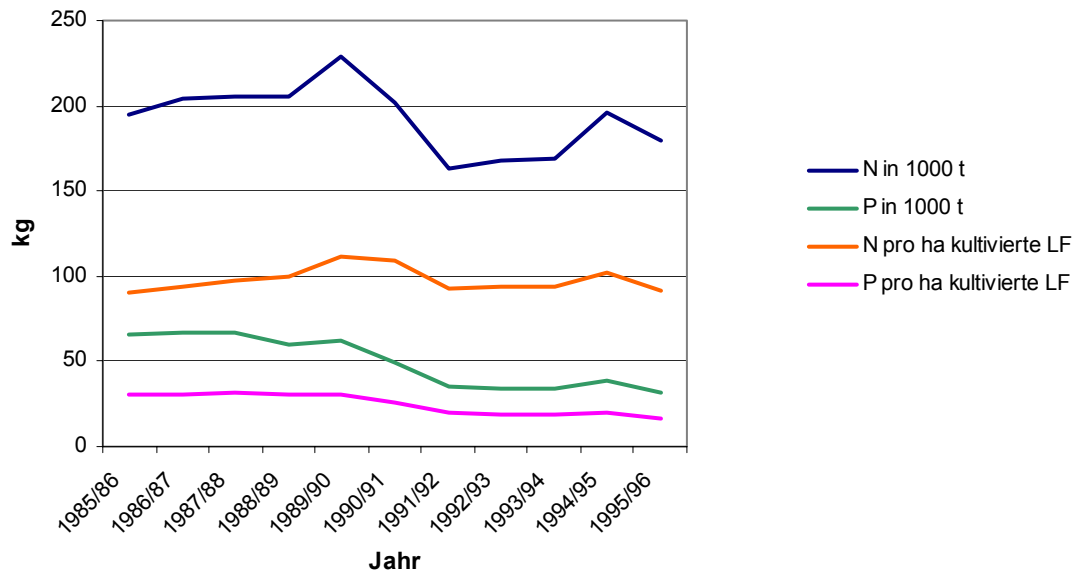


Quelle: BÄCKMAN (2003)

Nach der Steuererhöhung Anfang der 90er Jahre sank der Stickstoffdüngemittelverbrauch zunächst erneut und stieg dann wieder leicht an. Insgesamt ging der Verbrauch um ca. 40 Mio. kg gegenüber den 80er Jahren zurück und lag um etwa 22 % unter dem Verbrauch des Zeitraums mit der geringeren Düngemittelsteuer (Vergleichszeitraum war der Durchschnittsverbrauch von 1988-1990 und 1991-1993). Ausgehend von dieser Steigerung auf 2,9 FIM (0,48 €) pro kg Düngemittel, was eine Preissteigerung um etwa 72 % bedeutete, beträgt die

Preiselastizität der Nachfrage¹⁷ in Finnland ca. -0,3. Die Preissteigerung bei den Betriebsmitteln führte zu keiner Verteuerung beim Getreide. Im Gegenteil: 1989 lag der Preis für Weizen bei 2,60 FIM (0,44 €/kg), 1994 bei 2,13 FIM (0,36 €/kg) und 1995 bei nur 0,87 FIM (0,15 €/kg) (BÄCKMAN 1999).

Abbildung 15: Düngemittelverbrauch in Finnland



Quelle: BÄCKMAN (2003)

Ein Großteil des Rückgangs im Düngemittelverbrauch wird jedoch nicht auf die Preissteigerung zurückgeführt, sondern vielmehr auf ein obligatorisches Flächenstilllegungsprogramm der finnischen Regierung. Dieses schrieb vor, dass die stillgelegte LF auf 300.000 ha anwachsen sollte.

Abbildung 15 zeigt, dass gemessen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche der Düngemittelverbrauch nur geringfügig zurückging. Berücksichtigt man die seit Anfang der 90er Jahre zusätzliche stillgelegten Flächen, liegt der Rückgang des Düngemittelverbrauchs bei etwa 11 %, was bedeutet, dass die Preiselastizität der Nachfrage nach Düngemitteln noch etwa -0,15 beträgt (BÄCKMAN 1999).

Bevor Finnland der EU beitrug, resultierten die Preise der landwirtschaftlichen Produkte aus Verhandlungen zwischen Produzenten und der Regierung. Sie orientierten sich eng an den

¹⁷ Die Preiselastizität der Nachfrage (im Folgenden nur Preiselastizität) zeigt näherungsweise an, um wie viel Prozent die Nachfrage nach einem Gut sinkt, wenn der Preis um ein Prozent steigt. Bei einer geringen Preiselastizität muss der Preis eines Gutes stark erhöht werden, um den Verbrauch zu senken. Bei einer hohen Preiselastizität reicht hingegen eine geringe Preiserhöhung.

Produktionskosten. In Anbetracht des EU-Beitritts im Jahr 1995 schaffte Finnland die Steuer im Juni 1994 ab und ein Wandel in der Landwirtschaftspolitik fand statt. Für Finnland gingen mit dem EU-Beitritt geringere Outputpreise und höhere direkte Subventionen einher. Begleitet wurde diese neue (bzw. alte EU-) Politik in Finnland durch ein umfassendes Agrarumweltprogramm (AUP) (PELTOLA 2003, BÄCKMAN 1999). Durch den EU-Beitritt musste Finnland nun die Nitratobergrenze 50 mg/l einhalten. Diese politische Neuausrichtung reduzierte den Düngemittelverbrauch deutlicher als es die Steuer leisten konnte. 1994/95 lag der durchschnittliche Stickstoffdüngemittelverbrauch bei 101 kg/ha und sank auf 86 kg/ha im Jahr 1996/97. Der Einsatz von Phosphor sank von 20,0 kg/ha (1994/95) auf 11,8 kg/ha (1995/1996) (BÄCKMAN 1999). Die hier skizzierte Entwicklung ist mit einer umfassenden Neuorientierung in der finnischen Landwirtschaftspolitik und dem damit einhergehenden strukturellen Wandel im Landwirtschaftssektor zu erklären, welcher durch die Steuer allein nicht erreicht werden konnte (PELTOLA 2003).

5.3 Niederlande

Im Januar 1998 führte die niederländische Regierung ein Steuersystem auf Stickstoff- und Phosphorüberschüsse ein. Ziel war es, die Emissionen zu reduzieren, die Effizienz des Nährstoffeinsatzes zu erhöhen und auf diesem Weg die EU-Nitratrichtlinie zu erfüllen. In den gesamten Niederlanden besteht die Gefahr und das Problem, dass der Grenzwert von 50 mg Nitrat/l überschritten wird bzw. bereits überschritten wurde. Das System wird MINAS (Minerals Accounting System) genannt und sieht eine Steuer auf den Nährstoffeinsatz vor, der über eine festgelegte steuerfreie Menge hinausgeht (EU 2001B).

Die Landwirte führen Aufzeichnungen über den N- und P_2O_5 -Input in zugekauftem Futter, Leguminosen, chemischen Düngemitteln und Wirtschaftsdünger sowie den Output an Tieren und pflanzlichen Produkten. Auf dieser Basis wird die Nährstoffbilanz für den landwirtschaftlichen Betrieb ermittelt. Der N- und P_2O_5 -Überschuss wird als Differenz aus dem Input und dem Output pro ha berechnet. Dabei liegt die steuerfreie Menge bei sandigen Böden niedriger als die generelle steuerfreie Menge, da bei sandigen Böden aufgrund der geringen Aufnahmekapazität die Nährstoffe leichter und schneller ins Grundwasser gelangen (VAN ZEIJTS & WESTHOEK 2004, EU 2001B).

Die steuerfreie Menge wurde nach der Einführung des Systems sukzessiv reduziert (Tabelle 23).

Tabelle 23: Steuersystem auf Nährstoffüberschüsse in den Niederlanden

Jahr	Steuerfreie N-Menge (kg/ha)		Steuerfreie P ₂ O ₅ -Menge (kg/ha)	Steuerrate (€/kg)	
	Grünland	Ackerland		N	P ₂ O ₅
1998	300	175	40	0,7	1,1
2000	250	125	35	0,7	2,3
2002	220	110	30	0,7	2,2
2003 ¹⁾	140	100	20	2,3	9,1

1) laut Regierungsplan (Stand 2001)

Quelle: EU (2001B)

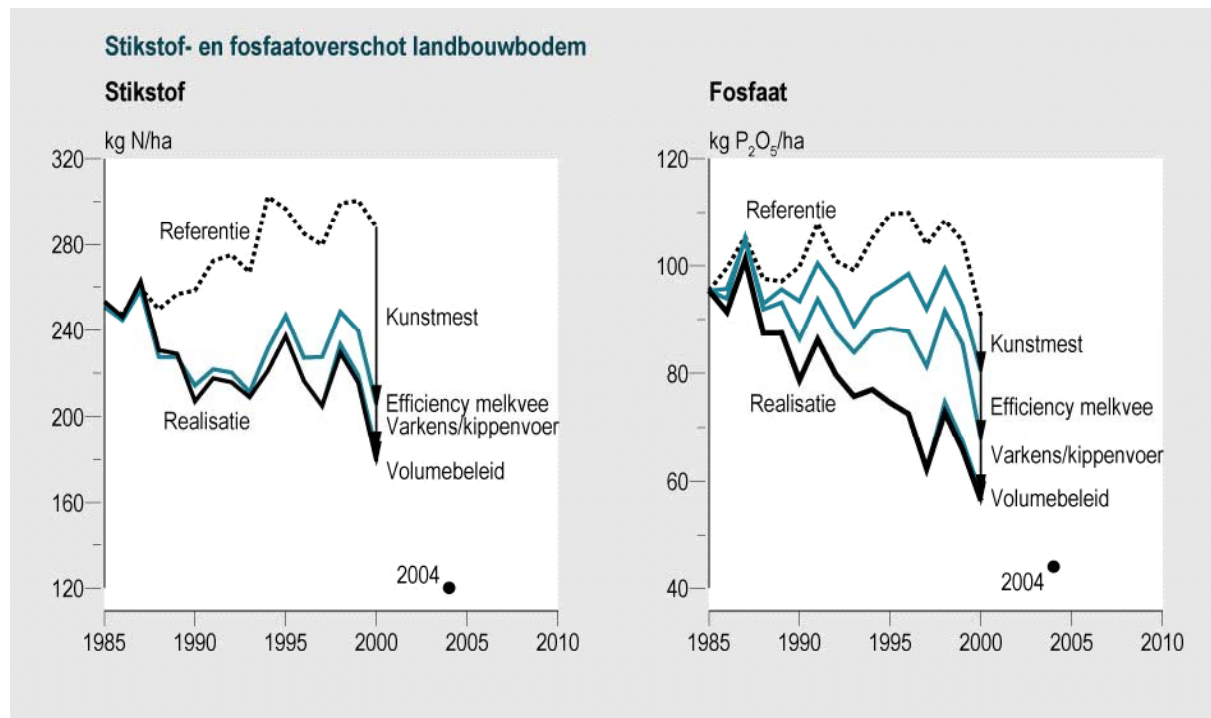
In den Jahren 1998 und 1999 galt die Regelung nur für Milchviehbetriebe mit einer Viehbesatzdichte, die über 2,5 GVE/ha hinausging, sowie für alle Schweinebetriebe und Geflügel-farmen. Seit 2000 gilt sie für sämtliche landwirtschaftlichen Betriebe in den Niederlanden (VAN ZEIJTS & WESTHOEK 2004, EU 2001B).

Welche Effekte sind mit der Steuer auf Nährstoffüberschüsse verbunden?

Seit der Einführung von MINAS 1998 gingen die Stickstoff- und Nitratüberschüsse sehr deutlich zurück. Zwischen 1998 und 2002 sank der gesamte Stickstoffdüngemittelverbrauch von 392 auf 298 Mio. kg N. Das ist vor allem auf die Reduktion des Düngemittelverbrauchs in Milchviehbetrieben sowie den effizienteren Umgang mit Wirtschaftsdünger zurückzuführen. Der gesamte Nährstoffüberschuss sank von 512 auf 334 Mio. kg N und von 140 auf 87 Mio. kg P₂O₅ (VAN ZEIJTS & WESTHOEK 2004).

Die untenstehende Graphik zeigt den Rückgang der Nährstoffüberschüsse in den Niederlanden bis 2000 verglichen mit der Referenzsituation („Referentie“) ohne politische Maßnahmen zur Reduktion der Nährstoffe (neben der Steuer wurden weitere Maßnahmen zur Nährstoffreduktion ergriffen, bspw. die Förderung von Ökobetrieben sowie die stärkere Nutzung der 2. Säule der GAP). Der Rückgang des Stickstoffüberschusses ist auf einen Rückgang beim Verbrauch von synthetischen Mineraldünger („Kunstmest“) zurückzuführen, der teilweise schon vor der Einführung von MINAS einsetzte. Beim Phosphat wurde die Reduktion durch einen verringerten Verbrauch an chemischen Düngemitteln, die verbesserte Effizienz in der Milchproduktion („Efficiency melkvee“) und verbessertes Schweine- und Geflügelfutter („Var-kens/ kippenvoer“) erreicht. Die Reduktion der Viehbesatzdichte („Volumebeleid“) hatte bis 2000 noch keine nennenswerten Auswirkungen.

Die Markierung 2004 stellt die politische Zielmarke dar (Abbildung 16).

Abbildung 16: Stickstoff- und Phosphatüberschüsse in den Niederlanden

Quelle: VAN ZEIJTS (2004)

Die Nitratkonzentration im Grundwasser ging in den Niederlanden zwischen 1992 und 2000 zurück. Da MINAS allerdings erst 1998 für intensiv wirtschaftende Betriebe und 2000 für alle landwirtschaftlichen Betriebe eingeführt wurde, kann dieser Rückgang nicht auf das Programm zurückgeführt werden. Die Ergebnisse der ersten Evaluierung des Konzepts deuten jedoch darauf hin, dass ein starker Anreiz für Landwirte besteht, die Stickstoff- und Phosphatmissionen zu reduzieren, da sie andernfalls mit erheblichen finanziellen Einbußen rechnen müssen (VAN ZEIJTS & WESTHOEK 2004). Anfangs betrugen die Einnahmen des Systems insgesamt ca. 47,5 Mio. €. Die Steuereinnahmen sind keinem bestimmten Zweck verpflichtet und werden mit anderen Steuereinnahmen zusammengefasst. Anfängliche Schwierigkeiten bestanden in Ungenauigkeiten im Messsystem und Messfehlern, welche zu ungerechtfertigten Steuern führten (VAN ZEIJTS & WESTHOEK 2004).

Bis 2003 wurde MINAS von den meisten Beteiligten (Umweltorganisationen sowie Landwirten) positiv bewertet. Von den Landwirten wurden die hohen administrativen Kosten kritisiert. Das MINAS-System wird 2006 infolge einer Entscheidung des EU Gerichtshofs, welcher das Fehlen der Umsetzung einiger Elemente der EU-Nitratrichtlinie festgestellt hat, verändert oder außer Kraft gesetzt. Nach dieser Entscheidung wurde generelle Kritik an dem System geäußert: Umweltgruppen fordern ein strikteres System, Ackerbauern hoffen auf ein weniger striktes System und die intensiv wirtschaftenden Viehbetriebe verlangen ein neues System, welches leichter, billiger und mit weniger Messschwierigkeiten verbunden ist. Von Wissen-

schaftlern und Milchviehhaltern wird das System weiterhin positiv bewertet (VAN ZEIJTS & WESTHOEK 2004).

5.4 Norwegen

Düngemittelsteuer

Von 1988 bis 2000 verfügte Norwegen über eine Steuer auf Stickstoff und Phosphat in Düngemitteln. Der Hintergrund der Einführung waren die Nordsee-Konferenzen (1984 und 1987) bei denen sich die teilnehmenden Staaten verpflichteten, den Stickstoff- und Phosphorverbrauch um 50 % zu senken. Neben der Belastung der Meere mit Stickstoff und Phosphat wies das Süßwasser in Norwegen hohe Phosphatbelastungen auf (RØRSTAD 2004).

Die Steuer wurde pro kg N und P vom Produzenten bzw. Importeur erhoben. 1993 wurde sie auf 1,21 Norwegische Kronen (NOK)¹⁸ (0,13 €) pro kg N und 2,3 NOK (0,25 €) pro kg P gesenkt. 1995 betrug die Steuerhöhe ca. 20 % des Marktpreises von Stickstoffdüngemittel. Die Einnahmen der Steuer waren nicht zweckgebunden (RØRSTAD 2004).

Pestizidsteuer

Norwegen verfügt seit 1998 über eine Pestizidsteuer. Sie betrug zunächst ca. 15,5 % des Marktpreises. Im März 1999 wurde die Rate im Durchschnitt verdoppelt und nach Ausmaß der gesundheitlichen und ökologischen Gefährdung durch das PSM differenziert (Tabelle 24, SCHOU & STREIBIG 2003).

¹⁸ 100 NOK entsprechen aktuell ca. 11,26 € (Stand: Januar 2004).

Tabelle 24: Pestizidsteuersystem in Norwegen

Gruppe	Kriterium/ Pestizidart	Steuerfaktor ¹⁾
1.	Hilfsmittel	0
2.	Biozide und Fungizide zur Behandlung von Saatgut	1/2
3.	Pestizide mit niedrigem ökologischen und gesundheitlichen Risiko	1
4.	Pestizide mit niedrigem ökologischen und hohem gesundheitlichen Risiko; Pestizide mit hohem ökologischen und niedrigem gesundheitlichen Risiko	4
5.	Pestizide mit hohem ökologischen und gesundheitlichen Risiko	8
7.	Pestizide für nicht-kommerzielle Zwecke	50
8.	gebrauchsfertige Pestizide für nicht-kommerzielle Zwecke	150

1) basiert auf dem Ausgangssteuersatz von 1,7 \$

Quelle: SCHOU & STREIBIG (2003)

Die Pestizide werden in acht Gruppen unterteilt. Die Pestizide der Gruppen 3, 4 und 5 werden nach den Richtlinien des norwegischen Landwirtschaftsministerium anhand ihrer physikalischen und toxischen Wirkung, wie bspw. Abbaubarkeit im Boden, erwartete Umweltkonzentration, akute Toxizität u. ä. eingeordnet (SCHOU & STREIBIG 2003).

Der Ausgangssteuersatz beträgt 1,7 \$¹⁹ (1,4 €) pro ha und wird durch eine zusätzliche Pauschalabgabe von 1,6 \$ (1,3 €) ergänzt. Je nach Einordnung der Pestizide in eine Gruppe wird der Ausgangssteuersatz mit dem entsprechenden Faktor multipliziert. So beträgt die Steuer für die Pestizide der 3. Gruppe 3,3 \$ $([1 \times 1,7] + 1,6)$ (2,67 €) und für die 5. Gruppe 15,2 \$ $([8 \times 1,7] + 1,6)$ (12,31 €). Die Steuer wird auf der Basis der empfohlenen Dosis für eine bestimmte Fläche bemessen (SCHOU & STREIBIG 2003).

Bemerkenswert ist, dass das Klassifikationssystem zwischen Pestiziden für den kommerziellen und privaten Gebrauch unterscheidet. Pestizide für den land- und forstwirtschaftlichen Einsatz werden maximal mit Faktor 8 multipliziert, während solche für den privaten Gebrauch bis zu 150 Mal mit dem Ausgangssteuersatz multipliziert werden (Tabelle 24, SCHOU & STREIBIG 2003).

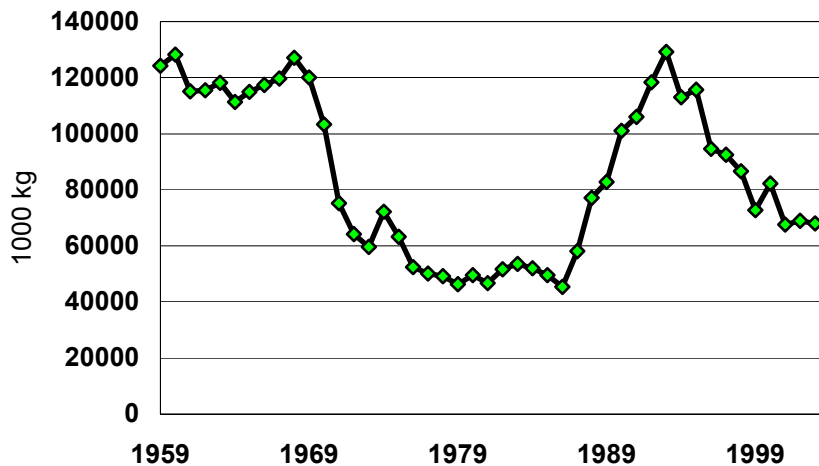
Welche Effekte waren mit der Düngemittel- und Pestizidsteuer verbunden?

Insgesamt ist die Düngemittelsteuer theoretischen Modellrechnungen zufolge zu niedrig, um signifikanten Einfluss auf den Düngemittelverbrauch auszuüben. Zu dieser geringen Wirksamkeit tragen sicher auch die deutlich höheren Erzeugerpreise in Norwegen bei (maßgebend für die einzelbetriebliche Entscheidung über den Düngemiteleinsatz ist das Verhältnis

¹⁹ Aktuell entspricht 1 US-\$ ca. 0,81 € (Stand: Dezember 2003).

von Input- zu den Outputpreisen). Nach Einführung der Steuer im Jahr 1988 stieg der Verbrauch von Stickstoffdüngemitteln bis 1994 sogar an und nahm danach ab (Abbildung 17).

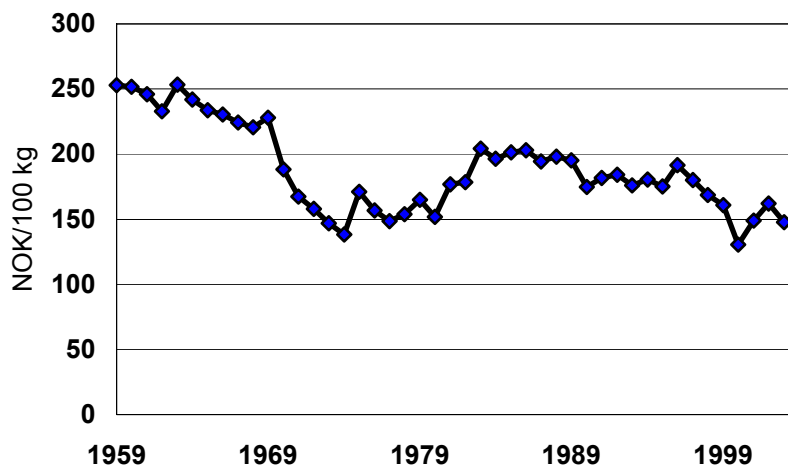
Abbildung 17: Stickstoffdüngemittelverbrauch in Norwegen



Quelle: RØRSTAD (2004)

Der Hauptgrund liegt darin, dass die Preise für Stickstoffdüngemittel infolge der Steuer *nicht* gestiegen sind (Abbildung 19). Die Kosten der Steuer wurden von den Produzenten und Importeuren getragen. Der Preisrückgang für Stickstoffdüngemittel ab 1994 kann auf einen allgemeinen Preisrückgang im norwegischen Agrarsektor zurückgeführt werden (RØRSTAD 2004).

Abbildung 18: Preisentwicklung für Stickstoffdüngemittel in Norwegen



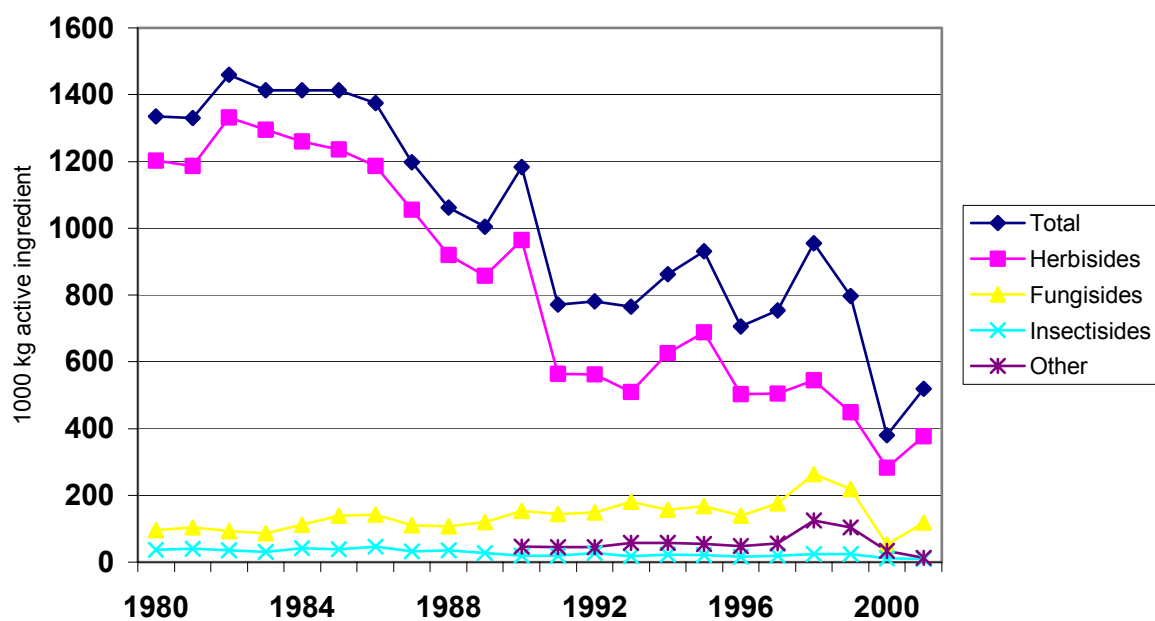
Quelle: RØRSTAD (2004); nach Preisen von 2003

Die Steuern auf N und P hatten daher kaum einen Einfluss auf den Düngemittelverbrauch in Norwegen. Das bedeutet nicht, so RØRSTAD, dass sie keine funktionierenden Instrumente darstellen können. Allerdings müssen die Steuern höher sein und auch effektiv zu einem Preisanstieg führen (RØRSTAD 2004).

Die Landwirte empfanden die Steuer als ungerecht. Um die allgemeinen Kosten für die Landwirtschaft in Norwegen zu senken, wurde die Steuer im Jahr 2000 abgeschafft. Man setzte auf andere politische Instrumente zur Senkung der Nährstoffemissionen (RØRSTAD 2004).

Beim Pestizidverbrauch ist in Norwegen insgesamt ein Abwärtstrend zu konstatieren. Allerdings gibt es größere Schwankungen (Abbildung 19). Angesichts der Differenzierung des Steuersystems ist der Anstieg 1998 auf eine Hortung von Pestiziden der höchsten Steuergruppe zurückzuführen. Der weniger starke Anstieg von 2000 auf 2001 ist auf die witterungsbedingte Verdopplung des Einsatzes von Glyphosat zurückzuführen. Abgesehen von der Hortung und dem vermehrten Einsatz von Glyphosat liegt der Rückgang im Pestizidverbrauch von 1998 bis 2001 bei etwa 25 %. Damit liegt er unterhalb der Reduktion vor Einführung der Steuer (RØRSTAD 2004, Abbildung 19).

Abbildung 19: Pestizidverbrauch in Norwegen



Quelle: RØRSTAD (2004)

Die Wirkung der Steuer hängt stark davon ab, in welche Kategorie das PSM eingruppiert wird. Je höher eine Pestizidart eingestuft wurde, desto stärker war ein Rückgang im Verbrauch zu konstatieren. Gleichzeitig kam es zu einem starken Anstieg der Pestizide, die in die Steuergruppe 3 fielen (RØRSTAD 2004). Nach Ansicht von SCHOU & STREIBIG spiegelt das System in Norwegen dadurch stark die politischen Prioritäten wider, dass der kommerzielle Sektor nicht oder nur wenig mit einer Steuer belastet wird. Gleichwohl sehen die Autoren bei einer konsequenteren Anwendung durchaus ökologisches Potenzial in einer Pestizidsteuer (SCHOU & STREIBIG 2003).

5.5 Österreich

Um die steigende Überproduktion und die damit einhergehenden Kosten der Exportunterstützung auszugleichen, wurde in Österreich 1986 eine Düngemittelsteuer eingeführt. Stickstoff wurde mit 3,5 Österreichische Schillinge (ÖS)²⁰ (0,25 €) pro kg, Phosphor mit 2 ÖS (0,14 €) pro kg und Kalium mit 1 ÖS (0,07 €) pro kg besteuert. Die Höhe entsprach etwa 24 % des Marktpreises für Düngemittel. 1991 wurden die Steuern deutlich erhöht (Tabelle 25).

Tabelle 25: Düngemittelsteuersystem in Österreich

	1986-1990		1991-1994	
	ÖS	€	ÖS	€
pro kg N	3,5	0,25	6,5	0,47
pro kg P ₂ O ₅	2,0	0,15	3,5	0,25
pro kg K ₂ O	1,0	0,7	1,9	0,13

Quelle: EU (2001b)

In erster Linie sollten damit finanzielle Mittel zur Unterstützung des Getreidesektors (Exportförderung) gewonnen werden, erst in zweiter Linie spielten Umweltaspekte eine Rolle. Seit 1990 erfasst das Land systematisch die Nitratwerte im Grundwasser. Sie waren insgesamt moderat, nur in einigen Regionen überstiegen sie die österreichische Grenzmarke von 45 mg/l (BÄCKMAN 1999). Im Jahr 1994 wurde die Düngemittelsteuer kurz vor dem EU-Beitritt Österreichs abgeschafft. In Kombination mit dem erhöhten Wettbewerbsdruck durch den EU-Beitritt erschienen die Kosten für den Landwirtschaftssektor zu hoch (BÄCKMAN 1999).

²⁰ 100 ÖS entsprechen ca. 7,27 €.

Welche Effekte waren mit der Düngemittelsteuer verbunden?

Nach Einführung der Steuer stiegen die Düngemittelpreise zunächst nicht. Die Kosten wurden von der Düngemittelindustrie und den Händlern getragen. Trotzdem verringerte sich der Verbrauch von Stickstoffdüngemitteln um 15 %. Mittelfristig stiegen die Düngemittelpreise sowohl in Folge der Erhöhung der Steuer als auch als Resultat der Erhöhung anderer vorgelegter Steuern jedoch an. Zwischen 1987 und 1989 betrug die Preissteigerung 12 %. In den Folgejahren konnte der Stickstoffverbrauch bis zur Abschaffung der Steuer 1994 kontinuierlich gesenkt werden (BÄCKMAN 1999).

HOFREITHER & SINABELL (1998) berechneten die Preiselastizität der Nachfrage nach Düngemittel bis 1993 mit -0,2. In früheren Studien von BAYER & PUWEIN (1990) wurde eine Preiselastizität der Nachfrage von -0,29 berechnet (BÄCKMAN 1999).

BECKER nahm jedoch an, dass der Nachfragerückgang hauptsächlich auf die abnehmende Rentabilität beim Düngemittelgebrauch, den zunehmenden Anbau von Leguminosen, die stärkere Nutzung von Wirtschaftsdünger und den kontrollierteren Umgang mit Mineraldünger zurückzuführen ist. HOFREITHER & SINABELL schätzen dementsprechend den direkt auf die Preissteigerung zurückzuführenden Rückgang im Düngemittelverbrauch auf ca. 2,5 % (4.000 t). Mit den Steuereinnahmen wurden teilweise Leguminosen subventioniert, welche eine weitere Reduktion des Düngemittelverbrauchs um 6.000 t bewirkten. Vergleicht man den Düngemittelverbrauch drei Jahre vor und nach Einführung der Steuer, liegt die Reduktion etwa zwischen 18.000 und 20.000 t. Die Autoren weisen darauf hin, dass das Verbraucherverhalten der Landwirte neben den „harten“ ökonomischen Fakten auch von psychologischen Faktoren und dem Umweltbewusstsein beeinflusst wird (BÄCKMAN 1999).

5.6 Schweden

Düngemittelsteuer und -abgabe

Seit 1940 erfuhr die schwedische Landwirtschaft einen starken Rationalisierungsschub, gleichzeitig ging die LF um ca. 2 Mio. ha zurück. Die Getreideproduktion stieg deutlich an, während das Grünland abnahm. Der Verbrauch von Düngemitteln stieg an, begleitet von einer zunehmenden Eutrophierung. Für das Jahr 1982 wurde davon ausgegangen, dass etwa 100.000 Menschen in Götaland und Svealand von Trinkwasser mit einem Nitratwert von über 50 mg/l betroffen waren. In den 80er Jahren wurden in Schweden sowohl Wirtschafts- als auch Mineraldünger intensiv genutzt. Selbst wenn nur chemische Düngemittel verwendet wurden, betrug der Überschuss durchschnittlich 10 %. Die Landwirtschaftspolitik wurde daraufhin mit Umweltsteuern, Extensivierungsprogrammen und der Förderung verbesserter Technologie auf die Reduktion des Düngemittelverbrauchs um 20 % ausgerichtet (BÄCKMAN 1999).

In Schweden wurden zwei fiskalische Instrumente in Bezug auf Stickstoff in Düngemitteln angewendet: Eine Abgabe und eine Steuer. Beide basieren auf der Menge (kg) Stickstoff, die in Düngemitteln enthalten ist. Wenn weniger als 10 kg Düngemittel verkauft werden oder die Stickstoffkonzentration weniger als 2 % beträgt, wird keine Steuer oder Abgabe fällig (HASUND 2003).

Die Steuer zur Preisregulierung wurde 1982 eingeführt, aber 1992 wieder außer Kraft gesetzt. Sie wurde in vier Stufen von 0,72 Schwedischen Kronen (SEK)²¹ (0,05 €) pro kg N auf 1,75 SEK (0,35 €) pro kg N im Jahr 1991/1992 angehoben (HASUND 2003).

Die Einnahmen dieser Steuer zur Preisregulierung wurden genutzt, um Exportsubventionen zu finanzieren. 1986 betrug die Steuer für Stickstoff 1,12 SEK (0,22 €) je kg Reinnährstoff, für Phosphor 2,43 SEK (0,49 €) je kg Reinnährstoff und für Kalium 0,76 SEK (0,15 €) je kg Reinnährstoff. Das entsprach ca. 20 % des Marktpreises. Die Einnahmen variierten im Rahmen von 271 Mio. SEK (54,2 Mio. €) im Jahr 1984/85 und 481 Mio. SEK (96,2 Mio. €) im Jahr 1987/88 (BÄCKMAN 1999).

Tabelle 26: Düngemittelabgabesystem in Schweden (in SEK je kg Reinnährstoff)

Zeitraum	Steuer zur Preisregulierung			Umweltabgabe		Insgesamt		
	N	P	K	N	P	N	P	K
1985.01.01-	0,72	1,38	0,43	0,30	0,60	1,02	1,98	0,43
1985.07.01-	0,93	1,79	0,56	0,30	0,60	1,23	2,39	0,56
1986.07.01-	1,12	2,43	0,76	0,30	0,60	1,42	3,03	0,76
1988.07.01-	1,12	2,43	0,76	0,60	1,20	1,72	3,63	0,76
1990.11.06-	1,46	3,16	0,99	0,60	1,20	2,06	4,99	0,99
1991.08.03-	1,75	3,79	1,19	0,60	1,20	2,35	3,63	1,19
1992.07.01-	1,12	2,43	0,76	0,60	1,20	1,72	1,20	0,76
1992.12.02-	0,00	0,00	0,00	0,60	1,20	0,60	1,20	0,00
1994.01.01-	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	0,60	0,00	0,00
1994.11.03-	0,00	0,00	0,00	1,80	0,00	1,80	0,00	0,00
...								

Quelle: HASUND (2003)

Die Umweltabgabe auf Stickstoff wurde im Juli 1984 eingeführt. Das Hauptanliegen war die Reduktion des Düngemittelverbrauchs in Land- und Forstwirtschaft und der damit verbundenen negativen Umweltwirkungen. Die Einnahmen flossen in die Forschung und Förderung

²¹ Aktuell entsprechen 100 SEK etwa 20,7 € (Stand: November 2003)

der Extensivierung der schwedischen Landwirtschaft. Bei der Einführung betrug die Abgabehöhe für Stickstoff 0,3 SEK (0,06 €) pro kg und für Phosphor 0,6 SEK (0,12 €) pro kg und wurde bis Juli 1988 auf 0,6 SEK (0,12 €) kg N und SEK 1,2 (0,24 €) pro kg P angehoben (Tabelle 26). Das entsprach einer Preiszunahme von ca. 10 %. Die Einnahmen stiegen von 93 Mio. SEK (18,6 €) im Jahr 1985/86 auf 141 Mio. SEK (28,2 €) im Jahr 1988/89. Mit dem EU-Beitritt wurde die Umweltdüngemittelabgabe angehoben und belief sich für Stickstoff auf etwa 20 % des Marktpreises für Düngemittel (BÄCKMAN 1999).

Biozidsteuer und -abgabe

Zusätzlich zur Umweltabgabe auf Düngemittel wurde im Jahr 1984 auch eine Abgabe auf Biozide eingeführt. Anfänglich wurden 4 SEK (0,83 €) pro kg Wirkstoff erhoben, seit 1988 wurde die Abgabe verdoppelt und aktuell liegt sie bei 20 SEK (4,14 €) pro kg Wirkstoff (Tabelle 27). Wie bei den Düngemitteln gab es in Schweden von 1986 bis 1992 neben der Umweltabgabe auch eine Steuer auf Biozide. Sie wurde pro Standardanwendung erhoben. Die Steuerhöhe variierte zwischen 29 und 46 SEK (6,00 und 9,52 €) pro Anwendung (Tabelle 27, HASUND 2003).

Tabelle 27: Biozidabgabesystem in Schweden 1984 - 2003

Zeitraum	Umweltabgabe	Steuer zur Preisregulierung
	SEK pro kg Wirkstoff	SEK pro Anwendung
1984.07.01-	4	0
1986.07.01-	4	29
1988.07.01-	8	29
1990.11.06-	8	38
1991.03.08-	8	46
1992.07.01-	8	29
1992.12.02-	8	0
1994.11.03- ...	20	0

Quelle: HASUND (2003)

Die Einnahmen der Biozidsteuer lagen in den Jahren von 1995 bis 2001 zwischen 32 Mio. SEK (6,6 Mio. €) pro Jahr und 42 Mio. SEK (8,7 €) pro Jahr (HASUND 2003).

Welche Effekte waren mit den Düngemittel- und Biozidabgaben verbunden?

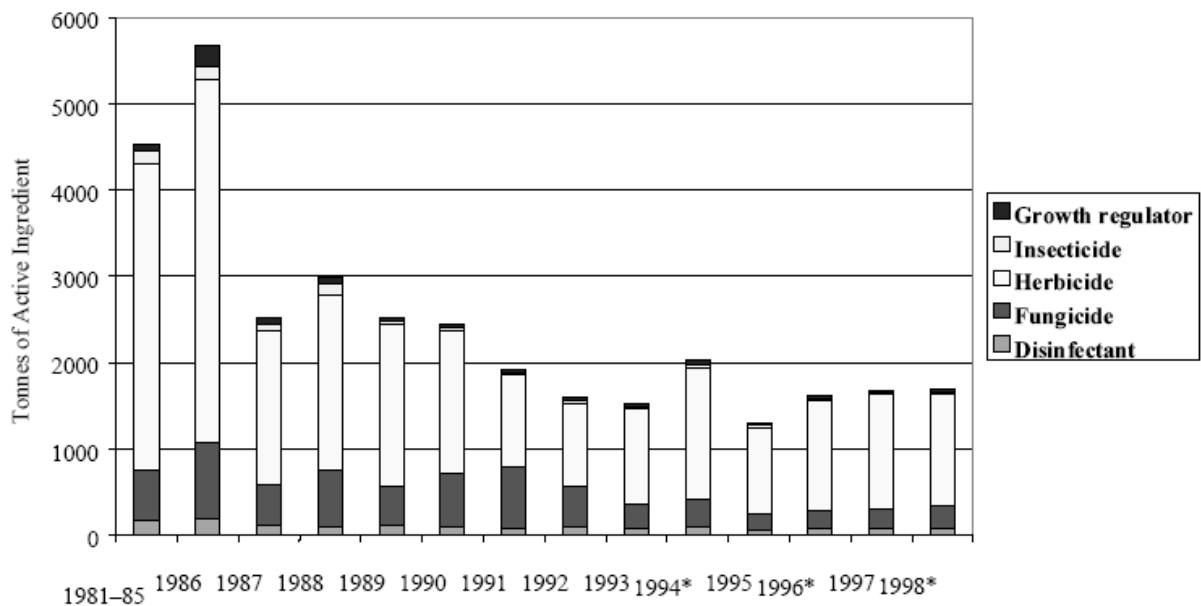
In den ersten Jahren nach der Einführung der Umweltdüngemittelabgabe betrug der Steueranteil des Marktpreises ca. 10 % und der Verbrauch sank um 2-3 %. Damit lag die Preiselastizität bei Mineraldünger zwischen -0,17 und -0,25. Im Jahr 1988/89 ging der Düngemittelverbrauch als Folge der Anhebung der Abgaben im Jahr 1988 zurück. Die Landwirte hatten aufgrund der bevorstehenden Verteuerung Düngemittelvorräte gekauft und gelagert.

Zusammengefasst konnte mit den Abgaben und Steuern der Düngemittelkonsum gesenkt werden, aber im Hinblick auf die Reduktion der Wasserverschmutzung brachten sie nur geringe Erfolge (BÄCKMAN 1999).

Das Schwedische Umweltministerium (SEPA) stellte eine Preiselastizität zwischen -0,12 und -0,51 fest und vermutet längerfristig aufgrund verbesserter Technologien einen stärkeren Effekt. Eine Berechnung mit und ohne Abgabe ergab, dass 1991/92 der Verbrauch von Stickstoffdünger mithilfe der Steuer um 15-20 % gesenkt werden konnte. Das SEPA begründete den Anstieg des Düngemittelverbrauchs 1991/92 und 1993/94 mit der Abschaffung der Steuer zur Preisregulierung und einem allgemeinen Preisdruck bei den kommerziellen Düngemitteln. Die Steuer auf Phosphor wurde 1994 abgeschafft. Die aktuelle Umweltabgabe auf Stickstoff in Düngemitteln wird vom Umweltministerium auf ca. 10 % geschätzt (Stand: 1999) (BÄCKMAN 1999, EU 2001B).

1987/88 wurden durch die Steuern und Abgaben etwa 592 Mio. SEK (122,5 Mio. €) von ca. 92.000 landwirtschaftlichen Betrieben eingenommen, das entsprach ca. 750 €/Betrieb bzw. 26 €/ha. Ein Teil des Geldes floss als Kompensationszahlungen an die Landwirte zurück (BÄCKMAN 1999).

Der Gebrauch von PSM ging in Schweden mit Einführung der Steuer und der Abgabe deutlich zurück, insbesondere gemessen am Verbrauch aktiver Wirkstoffe. Ein Großteil des Rückgangs ist jedoch durch andere Faktoren als die Steuer und Abgaben zu erklären, wie effektivere PSM, durch welche ein geringerer Einsatz die gleiche Wirkung erzielt sowie der Rückgang der LF. Nach HASUND (2003) lässt sich kaum empirisch herausfiltern, wie viel des Rückgangs des PSM-Verbrauchs auf die Steuern und Abgaben zurückzuführen sind.

Abbildung 20: Pestizidverkauf in Schweden 1981 - 1998

Quelle: EU (2001b)

Im Durchschnitt erhöht die Steuer die Preise für PSM für den Verbraucher um 7 % gegenüber dem Marktpreis. Sicher ist die Verteuerung der PSM ein Faktor hinsichtlich des Rückgangs des Verbrauchs, aber insgesamt ist die Steuer zu niedrig, um größere Auswirkungen auf den Biozidverbrauch auszuüben (HASUND 2003).

HASUND schätzt die indirekten Effekte weitaus höher ein. Zum einen signalisiert eine Biozidsteuer die Bedenklichkeit der verwendeten Mittel und hat dadurch einen psychologischen Effekt, zum anderen wird mit den Einnahmen die Forschung und Entwicklung zur Verringerung der Gefahren, die von PSM ausgehen, finanziert (HASUND 2003).

6 Voraussetzungen einer Dünge- und Pflanzenschutzmittelabgabe in Deutschland

In diesem Kapitel erfolgt zunächst eine Einschätzung der ökologischen, ökonomischen sowie administrativen Wirkungen verschiedener Abgabekonzepte. Nachdem auch die rechtlichen Rahmenbedingungen bestimmt wurden, werden hierauf aufbauend mögliche Konzepte für ein Abgabesystem in Deutschland erörtert und eine mögliche Strategie zur Umsetzung entworfen.

6.1 Abschätzung ökologischer Wirkungen

Die Ergebnisse der Länderstudien zeigen, dass ökonomische Instrumente prinzipiell geeignet sind, um den Pestizid- und Düngemittelverbrauch zu reduzieren. Allerdings müssen dazu wichtige Rahmenbedingungen erfüllt sein. Ob eine Abgabe oder Steuer im Vergleich zu anderen Maßnahmen das effektivste Instrument zur Reduktion kritischer Betriebsmittel darstellt, wird im Rahmen dieser Studie nicht untersucht. Tabelle 28 fasst die Effekte der Steuern bzw. Abgaben in den untersuchten Ländern zusammen. Hemmende Faktoren für die Wirkung sind Ausnahmeregelungen und zu niedrige Besteuerungssätze, die von den Produzenten und Händlern absorbiert werden können. Die Steuer/ Abgabe auf PSM führte in allen drei untersuchten Ländern zu einem Rückgang im PSM-Verbrauch. Sowohl bei einer Steuer/ Abgabe auf Düngemittel als auch auf PSM ist es jedoch wichtig, die sonstigen regulatorischen und politischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Sie können die Wirkung verstärken (bspw. Flächenstilllegungsprogramme) oder auch hemmen (vgl. hierzu auch ASG (1992)).

Tabelle 28: Übersicht über die ökologischen Effekte einer Steuer/ Abgabe auf Düngemittel und PSM in europäischen Ländern

<i>Land</i>	<i>Steuer/ Abgabe</i>	<i>Höhe der Steuer/ Abgabe¹⁾</i>	<i>ökologische Effekte durch die Steuer/ Abgabe</i>	<i>Anmerkungen</i>
Dänemark	Abgabe auf Nährstoff-Überschüsse	1,35 bis 2,70 €/kg N	Abgabe hat keine signifikanten Effekte.	Landwirtschaftliche Betriebe sind faktisch von der Steuer ausgenommen.
Finnland	Düngemittelsteuer	72 %	Mit der signifikanten Steuererhöhung Anfang der 90er Jahre ging der Düngemittelverbrauch zurück.	Mit der Steuererhöhung ging eine Neuorientierung in der Landwirtschaftspolitik und ein Flächenstilllegungsprogramm einher. Eine eindeutige Ursachenanalyse des Rückgangs im Düngemittelverbrauch ist schwierig.
Niederlande	Steuer auf Nährstoff-Überschüsse	2,3 €/kg N 9,1 €/kg P ₂ O ₅	Der Nährstoffverbrauch ist stark rückläufig.	
Norwegen	Düngemittelsteuer	20 %	Abgabe hat keine signifikanten Effekte.	Die geringe Abgabe wurde von Produzenten und Importeuren absorbiert. Es kam zu keinem Anstieg der Düngemittelpreise.
Österreich	Düngemittelsteuer	45 %	Der Düngemittelverbrauch war rückläufig.	
Schweden	Düngemittelabgabe	42 %	Der Düngemittelverbrauch ist rückläufig.	
Dänemark	PSM-Abgabe	30 %	Der Pestizidverbrauch ist rückläufig.	Der Rückgang kann noch einem der Einführung der Abgabe vorangegangenen Hortungsprozess geschuldet sein.
Norwegen	PSM-Steuer	30 %	Der PSM-Verbrauch ist rückläufig.	
Schweden	PSM-Abgabe	35 %	Der PSM-Verbrauch ist rückläufig.	

1) in % vom Marktpreis: Höchstsatz (Näherungswerte) bzw. bei Abgabe/ Steuer auf Nährstoffüberschüssen in €/kg

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Beispiele Österreichs und Finnlands machen deutlich, dass die Reaktion der Landwirte stärker sein kann, als es der Preisanstieg vermuten ließ. Das weist darauf hin, dass auch psychologische Effekte eine bedeutende Rolle spielen. Das Funktionieren ökonomischer Instrumente basiert auch auf einer höheren Sensibilität und einem höheren Bewusstsein in Bezug auf die Verwendung von Düngemitteln und Pestiziden.

Kurzfristig sind Düngemittel ein relativ preisunelastisches Gut, das heißt die Preissteigerung muss relativ hoch sein, um den Verbrauch zu senken (ASG 1992). Dabei ist der Rückgang im Verbrauch bei sehr niedrigen und sehr hohen Abgaben relativ höher als bei Abgaben im moderaten Bereich. Langfristig können selbst geringere Abgaben bedeutende strukturelle Anpassungen und technologische Innovationen herbeiführen (KNICKEL et al. 1999).

Allerdings können Abgaben bzw. Steuern allein die Probleme in stark spezialisierten Regionen mit übermäßig hohem Düngemittel- und Pestizideinsatz sowie in Regionen mit sehr hohen Viehbesatzdichten nicht lösen. Dazu bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, die mithilfe der Steuereinnahmen finanziert werden oder regulatorischer Maßnahmen, wie bspw. die Begrenzung der Viehbesatzdichte (vgl. hierzu auch KNICKEL et al. 1999).

In der Studie ECONOMIC INSTRUMENTS FOR NITROGEN CONTROL IN EUROPEAN COUNTRIES (VAN ZEIJTS 1999; im Folgenden kurz NITROTAXSTUDIE genannt) werden verschiedene Steuer-/ Abgabensysteme zur Stickstoffreduktion untersucht, und zwar:

Variante 1: Steuer auf Stickstoff in Mineraldünger: Auf nationaler Ebene werden die Steuern von den inländischen Produzenten und Händlern gezahlt, die stickstoffhaltige Mineraldünger an die Landwirte verkaufen.

Variante 2: Steuer auf Stickstoff in Mineraldünger und Kraftfutter: Neben der Steuer auf den Verkauf werden auch die von Landwirten gekauften stickstoffhaltigen Futtermittel besteuert.

Variante 3: Steuer auf Stickstoffüberschuss auf der Basis einer für jeden Betrieb berechneten Stickstoffbilanz: Die Berechnung beinhaltet den Input an chemischem Düngemitteln, natürlichen Dung, zugekauftem Futter, die Stickstofffixierung durch Leguminosen sowie den Output von Stickstoff in pflanzlichen und tierischen Produkten (Hoftorbilanz). Dabei ist es möglich, einen steuerfreien Überschuss auf der Betriebsebene festzulegen.

Zusammengefasst ergaben die Untersuchungen der Steuersysteme folgende Ergebnisse:

Variante 1: Die Besteuerung des Einsatzes von Mineraldünger kann in der Tat zu einem signifikanten Rückgang des Stickstoffüberschusses führen. Dabei ist bezüglich der Höhe der Besteuerung eine leicht abnehmende Preiselastizität festzustellen. Mit der Zunahme der Höhe der Steuer verringert sich der Anstieg des ökologischen Nutzens. Bei einer Steuer von 50 % reduziert sich der Einsatz von Düngemitteln um 9-23 % (Verringerung des Stickstoffüberschusses zwischen 10 und 15 %), eine Steuer von 100 % verringert den Einsatz um 17-21 % und der Stickstoffüberschuss verringert sich um 18-29 % (RØRSTAD 1999).

Variante 2: Interessanterweise führt eine kombinierte Steuer auf Stickstoff in Düngemittel und Futter nicht zu positiven Umwelteffekten. Das liegt darin begründet, dass die Steuer auf Zukauffuttermittel die Landwirte zu einem intensiveren (Acker-) Futterbau motiviert, um den Zukauf von Futtermitteln zu vermindern. Somit schlagen letztlich die beabsichtigten positiven Umwelteffekte ins Gegenteil um, da sie eine Intensivierung der Landwirtschaft provozieren (VAN ZEIJTS 1999).

Variante 3: Eine Steuer auf den Düngemittelüberschuss kann vergleichbar positive Wirkungen in Bezug auf die Verbrauchsminderung haben, wie eine allgemeine Steuer auf den Düngemittelverbrauch. Ihr Vorteil liegt in der zielgenaueren Anwendungsmöglichkeit. Sie kann regionale und lokale Probleme gezielt angehen, indem sie in kleineren Gebieten eingesetzt wird oder regionsspezifisch variiert wird (VAN ZEIJTS 1999).

In Bezug auf Pestizide ergab eine von der EU in Auftrag gegebene Studie ebenfalls, dass der Verbrauch von Pestiziden durch eine Steuer gesenkt werden kann. Im Rahmen dieser durch das EIM durchgeführten Studie wurde ein Überblick über die vorhandenen Studien zur Preiselastizität bei der Nachfrage nach Pestiziden erarbeitet (EIM 1999, Tabelle 29).

Tabelle 29: Überblick über Studien zur Preiselastizität der Nachfrage nach Pestiziden

	Studie	Land	Elastizität	der Nachfrage nach	Anmerkungen
1	Oskam (1997)	EU	-0,2 bis -0,5	Pestizide	Auswertung anderer Studien
2	Elhorst (1990)	Niederlande	-0,3		kurzfristig; Ackerbaubetriebe, Datenauswertung
3	DHV & LUW (1991)	Niederlande	-0,2 bis -0,3	Pestizide	kurzfristig: -0,2 für Ackerbaubetriebe; -0,3 für Forstwirtschaft
4	Oskam (1992)	Niederlande	-0,1 bis -0,5	Pestizide	mittelfristig: -0,1 für gemischte Betriebe (Kartoffeln, Zwiebeln); -0,5 für spezialisierte Betriebe
5	Oude Lansink & Peerlings (1995)	Niederlande	-0,5 bis -0,7	Pestizide	basierend auf Daten von 1970-1992; -0,7 inklusive der GAP Reform
6	Russell (1995)	Großbritannien	-1,1	Pestizide im Getreide	basierend auf 26 Getreideproduzenten; Zeitraum 1989-1993
7	Falconer (1997)	Großbritannien	-0,3	Pestizide	Nutzung eines linearen Programmierungsmodells
8	Ecotec (1997)	Großbritannien	-0,5 bis -0,7	Herbizide	langfristig; nur für Pestizide, die beim Getreide, Gras und Unkraut eingesetzt werden
9	Dubgaard (1987)	Dänemark	-0,3	Pestizide	Nutzung eines Grenzwertmodells
10	Dubgaard (1991)	Dänemark	-0,7	Herbizide	langfristig: Zeitraum 1971-1985
11	Dubgaard (1991)	Dänemark	-0,8	Fungizide und Insektizide	langfristig: Zeitraum 1971-1985
12	Schulze (1983)	Deutschland	-0,5	Fungizide	Nutzung eines linearen Programmierungsmodells
13	Johnsson (1991)	Schweden	-0,3 bis -0,4	Pestizide	basierend auf Experimenten; -0,3 Insektizide, -0,4 Fungizide,
14	Gren (1994)	Schweden	-0,4 bis -0,9	Pestizide	ökonomisches Modell; -0,4 Fungizide, -0,5 Insektizide, -0,9 Herbizide
15	SEPA (1997)	Schweden	-0,2 bis -0,4	Pestizide	allgemeine Auswertung

Quelle: EIM (1999)

Der Überblick zeigt, dass insgesamt die Preiselastizität der Nachfrage bei Pestiziden zwischen -0,2 und -0,5 anzusiedeln ist (Studie 2, 3, 5, 7, 9). D. h. bei einer Preissteigerung der Pestizide um 10 % sinkt die Nachfrage um 2 bis 5 %. Verglichen mit diesem Ergebnis liegt die Preiselastizität bei Einzeluntersuchungen für Herbizide, Fungizide und Insektizide im Durchschnitt höher. Bei den Herbiziden liegt sie auf Basis der Studien zwischen -0,7 und -0,9

(Studie 10, 14), für Fungizide zwischen -0,4 und -0,8 (Studie 11, 12, 13, 14) und für Insektizide liegt die Preiselastizität der Nachfrage zwischen -0,3 und 0,8 (Studie 11, 13, 14). Am höchsten ist die Preiselastizität, wenn die Preiserhöhung nur in Bezug auf bestimmte Anbaupflanzen gilt, z. B. für den Pestizideinsatz bei Getreide. In solch spezifischen Fällen liegt die Preiselastizität zwischen -0,5 und -1,1 (Studie 6, 8) (EIM 1999).

6.2 Abschätzung ökonomischer Wirkungen

Es ist schwierig, die ökonomischen Auswirkungen der eingeführten Steuer-/ Abgabesysteme zu quantifizieren. Eine große Anzahl an individuellen Entscheidungen und die sich ständig verändernden Rahmenbedingungen spielen in diesem Zusammenhang eine Rolle. Die Ergebnisse vertiefender Analysen hängen u.a. stark von den zugrunde liegenden Annahmen in Bezug auf das Produktionslevel, die Marktlage, den Möglichkeiten, alternative Dünge- oder Pflanzenschutzmethoden anzuwenden ab. Dennoch wurde in der Nitrotaxstudie mithilfe verschiedener Modellrechnungen und einer Literaturlauswertung versucht, die Einkommenseffekte zu quantifizieren.

6.2.1 Einkommenseffekte

Einkommenseffekte lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: Einerseits die direkten Einkommenseffekte, welche die absoluten Einbußen eines landwirtschaftlichen Betriebes nach der Implementierung eines Steuer-/ Abgabesystems beinhalten und die indirekten Auswirkungen andererseits. Letztere beschreiben die Nachteile eines landwirtschaftlichen Betriebs gegenüber anderen bzw. die Nachteile des Landwirtschaftssektors eines Landes gegenüber einem anderen (makroökonomische Effekte; verminderte Wettbewerbsfähigkeit).

Bei einem Steuersystem sind die Einkommenswirkungen von folgenden Faktoren abhängig (ASG 1993, DE ROEST ET AL. 1999, KNICKEL 2002B, RØRSTAD 1999, WEINSCHENCK & GEBHARD 1984):

- *Ausmaß der Ertragsreduzierung:* Einige Berechnungen setzen voraus, dass die Steuer zunächst nur den übermäßigen Verbrauch von bspw. Stickstoff reduzieren. Andere Studien gehen davon aus, dass die Steuer direkt zu einem deutlich geringeren Einsatz der Hilfsmittel führt, was eine beträchtliche Ertragsreduktion zur Folge hat. In letzterem Fall sind die Einkommenseffekte viel größer.
- *Substitutionsmöglichkeiten:* Landwirtschaftliche Betriebe, die in der Lage sind, günstigeren Wirtschaftsdünger einzusetzen oder Leguminosen anzubauen, haben einen Vorteil gegenüber solchen Betrieben, die auf fast keine Alternativen zurückgreifen können. Daher hat eine kombinierte Steuer auf Düngemittel und Zukauffutter eine gerechtere Ein-

kommenswirkung. Die Steuern haben eindeutig die stärksten Auswirkungen in Regionen mit geringen Substitutionsmöglichkeiten (bspw. reine Ackerbauregionen, wo kein Wirtschaftsdünger verfügbar ist) und in Regionen mit hohem Düngemittelverbrauch.

- *Rückführung der Steuereinnahmen:* Kompensationszahlungen können die möglichen negativen Einkommenseffekte auf betrieblicher und v. a. auf sektoraler Ebene reduzieren oder gar vollständig ausgleichen.

Insgesamt ergeben die meisten Modellrechnungen (ohne Rückvergütung) bei einer Stickstoffsteuer von 50 % Einkommenseinbußen der Landwirte von 1 bis 7 % und bei einer Steuer von 100 % Einkommenseinbußen von 4 bis 11 %; jeweils also mit starken regionalen Schwankungen. Die Erträge werden geringfügig verringert. Aufgrund dessen könnten obligatorische Flächenstilllegungen leicht reduziert werden. Empirische Belege für die Einkommenseffekte einer Düngemittelsteuer gibt es nicht (DE ROEST ET AL. 1999, RØRSTAD 1999).

6.2.2 Wettbewerbswirkungen

In der von der EU in Auftrag gegebenen Studie STUDY ON THE ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS OF THE USE OF ENVIRONMENTAL TAXES AND CHARGES IN THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES wurden u.a. die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors bei der Einführung einer Steuer auf Düngemittel und PSM untersucht (EU 2001B). Wie bei den Einkommenseffekten lassen sich auch die Wettbewerbswirkungen eines Abgabesystems kaum quantifizieren. Die durch ECOTEC (in Zusammenarbeit mit CESAM, CLM, der Universität Gothenburg, UCD und IEEP) durchgeführte Untersuchung ermittelte die Wettbewerbswirkungen und den Umgang damit auf Basis ausgewählter Länder in der EU, in denen die Steuern bzw. Abgaben eingeführt wurden.

Wettbewerbswirkungen einer Düngemittelabgabe

Die Auswirkungen einer Düngemittelabgabe bzw. -steuer auf die Wettbewerbsfähigkeit wurden an den Beispielen Österreich, Finnland und Schweden untersucht.

Aufgrund der Abschaffung der Steuer mit dem EU-Beitritt Österreichs lassen sich die für die Wettbewerbsfähigkeit nicht analysieren. Festzuhalten ist jedoch, dass in Kombination mit einer allgemein verschärften Konkurrenzsituation durch den EU-Beitritt die Belastungen für die Landwirtschaft durch eine Steuer als nicht tragbar erschienen (EU 2001B).

Die Gründe für die Einführung der Steuer in Schweden waren vergleichbar mit denen Österreichs. In erster Linie sollten Mittel für die Exportunterstützung gewonnen werden. Im Vordergrund stand somit eher die fiskalische Wirkung der Steuern und weniger die Lenkungswirkung, die bei Umweltsteuern im Vordergrund steht. Die schwedische Landwirtschaft war

stark protektioniert und infolgedessen vom internationalen Wettbewerb weitgehend abgeschirmt. Mit dem Beitritt zur EU 1995 verschärfte sich die Konkurrenzsituation. Anders als Österreich schaffte Schweden die Düngemittelsteuer 1995 allerdings nicht ab. Wie oben dargestellt, ist die kombinierte Steuerrate seit dem Beitritt gesenkt worden und die Phosphorsteuer wurde zugunsten einer Kadmiumsteuer abgeschafft (EU 2001B).

Schweden setzte auf die Strategie, die erhöhten ökologischen Anforderungen an die schwedischen Landwirtschaftsprodukte als Wettbewerbsvorteil zu nutzen. Die Einnahmen der Düngemittelsteuer wurden weiterhin zur Unterstützung des landwirtschaftlichen Exportsektors genutzt, so dass die Wettbewerbsfähigkeit der Produkte sogar tendenziell gestiegen ist (EU 2001B).

Wettbewerbswirkungen einer PSM-Abgabe

In der EU-Studie wurden die Auswirkungen der PSM-Steuer auf die Wettbewerbsfähigkeit (2001B) in Schweden, Dänemark und Belgien untersucht. Im Rahmen dieses Berichts wird allerdings nur auf Schweden und Dänemark eingegangen, da bei der belgischen Pestizidsteuer der Landwirtschaftssektor nur sehr gering belastet wird, so dass keine Wettbewerbswirkungen zu erwarten sind.

Der in Schweden durch die Steuer bewirkte Preisanstieg bei Pestiziden um 8 % ist zu gering, als dass von ihm beobachtbare Wettbewerbsverzerrungen ausgingen. Die Steuer zielt in erster Linie auf staatliche Einnahmen ab und weniger auf eine ökologische Lenkungswirkung. Darüber hinaus liegen die Steuern in den schwedischen Nachbarländern (bzw. Dänemark mit bis zu 37 %) weitaus höher, so dass die schwedische Landwirtschaft durch die PSM-Steuer keine Wettbewerbsnachteile erfährt.

Entsprechend benachteiligt sehen sich die dänischen Landwirte durch die vergleichsweise hohe Steuerbelastung. Der dänische Bauernverband (*Landboforeningerne*) kritisiert vor allem, dass die Art der Rückführung der Abgabe in Form von Grundsteuersenkung und Investitionen in Information und Forschung die Kosten nur unzureichend kompensiert. Darüber hinaus befürchtet er eine Anhebung der Abgabe, um die gewonnenen Mittel in den Staatshaushalt fließen zu lassen, statt sie ihrem eigentlichen Zweck, dem Schutz von Gesundheit des Menschen und dem Schutz der Natur, zugute kommen zu lassen.

Das Ziel des dänischen Pestizidaktionsplans ist, die Behandlungsfrequenz mit Pestiziden auf 2 Einheiten pro ha zu reduzieren. Das könnte durch einen optimierten Umgang mit PSM ohne signifikante ökonomische Folgen für den Landwirtschaftssektor erreicht werden (EU 2001B).

Besonders betroffen von den Pestizidsteuern in Dänemark sind die Produzenten von Kartoffeln, Zuckerrüben und Getreide aufgrund der hohen Abhängigkeit von Pestiziden. Sie haben nur geringe Substitutionsmöglichkeiten und das Risiko, auf PSM zu verzichten, ist hoch. Bei dem jetzigen Abgabesystem erleiden diese Bereiche deutliche Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen Ländern. Ein weiterer negativer Effekt des dänischen Systems ist der illegale grenzüberschreitende Pestizidhandel, auch wenn er von der dänischen Regierung als nicht besonders bedeutsam eingestuft wird (EU 2001B).

Die Beispiele zeigen, dass die Einführung der Düngemittel- und PSM-Abgabe keine signifikanten Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors haben *muss*, gleichzeitig aber deutliche Nachteile zeitigen *kann*. Inwiefern ein Abgabesystem sich positiv oder negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirkt, hängt von den gleichen Faktoren wie bei der Frage nach Einkommenseffekten ab, und zwar (ASG 1993, DE ROEST ET AL. 1999, RØRSTAD 1999):

- Ausmaß der Ertragsreduzierung;
- Substitutionsmöglichkeiten des Betriebsmittels;
- Rückführung der Steuer (ob überhaupt und wie).

Wie das dänische Beispiel zeigt, spielen in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit zudem die Regelungen der Nachbarländer eine große Rolle. Deutliche Unterschiede in der Abgabehöhe können zu Wettbewerbsnachteilen führen (EU 2000B, NABU 2002). Um dies zu vermeiden, wäre ein einheitlicher europäischer Rahmen hilfreich und sinnvoll.

6.3 Verwaltungs- und Erhebungsaufwand

Hinsichtlich der Kosten des Verwaltungsaufwandes in Bezug auf die Erhebung einer Düngemittelsteuer und der Steuer auf Stickstoffüberschüsse liegen konkrete Daten vor. Danach betragen die Kosten für eine Düngemittelsteuer bzw. -abgabe unter 10 € pro landwirtschaftlichem Betrieb (Auswertung aus dem Jahr 1999), während die Kosten für Steuern auf Stickstoffüberschüsse sich auf 100 bis 600 € pro Betrieb belaufen. Die genauen Kosten innerhalb dieser großen Spanne hängen von administrativen Voraussetzungen und der landwirtschaftlichen Struktur ab, welche von Region zu Region unterschiedlich sind. Wenn bspw. nur eine geringe Anzahl an Betrieben von der Steuer betroffen ist (bspw. besonders intensiv wirtschaftende Betriebe), sinken die administrativen Gesamtkosten. Bei einer breit angelegten Anwendung des Systems steigen die Kosten deutlich (VAN ZEIJTS 1999B). Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass landwirtschaftliche Betriebe bereits seit 1996 nach der Düngeverordnung (DVO) verpflichtet sind, eine Nährstoffbilanzierung vorzunehmen, sofern ihr Betrieb mehr als 10 ha umfasst (vgl. hierzu Abschnitt 6.6).

Systeme mit hohen Verwaltungs- und Kontrollkosten sind nicht zwangsläufig abzulehnen. Sie können sehr kosteneffizient in Bezug auf die ökologische Effektivität und die Einkommenswirkungen sein. Das System muss nach einer Gesamtkostenrechnung beurteilt werden inkl. der Verwaltungs- und Kontrollkosten.

Bei Abgabesystemen dürfen die Kosten der Rückführung der Steuereinnahmen nicht vernachlässigt werden. Tendenziell sind die Verwaltungs- und Kontrollkosten der Rückführung und Rückerstattung der Einnahmen höher als die Kosten des Einnahmesystems. Am niedrigsten sind die Kosten bei der Rückführung pro ha, am höchsten sind sie, wenn sie als Subventionen für umweltfreundliche Maßnahmen eingesetzt werden. Die Rückführung der Steuereinnahmen eines Stickstoffüberschusssystems könnten als Prämien für niedrige Stickstoffüberschüsse gezahlt werden, was vernachlässigbare zusätzliche Kosten beinhalten würde (VAN ZEIJTS 1999B).

6.4 Rechtliche Zulässigkeit

In diesem Kapitel werden Abgaben auf ihre EU-rechtliche und nationale Zulässigkeit überprüft, wobei hier der Begriff Abgaben allgemein staatlich erhobene Zahlungen wie Gebühren und Steuern umfasst.

Umweltabgaben stehen direkt oder indirekt im Zusammenhang mit negativen ökologischen Wirkungen. Mitgliedstaaten, welche Umweltsteuern erheben, müssen den ökologischen Nutzen einer solchen Steuer nachweisen. Umweltabgaben lassen sich grob in zwei Kategorien unterteilen: Abgaben auf Emissionen und Abgaben auf Produkte. Ein Beispiel für eine produktbezogene Abgabe ist die Abgabe auf Stickstoff in Mineraldünger, ein Beispiel für eine emissionsbezogene Abgabe ist die Abgabe auf den Stickstoffüberschuss, welche auf der Basis der gesamten Stickstoffemissionen eines landwirtschaftlichen Betriebs berechnet wird.

6.4.1 EU-Gesetzgebung

Der rechtliche Rahmen für Umweltabgaben wird in den folgenden Artikeln des EG-Vertrages festgelegt:

- Artikel 23, 24 und 25 verbieten Zölle auf Im- und Exporte zwischen den Mitgliedstaaten und sämtliche Gebühren mit einem ähnlichen Effekt; das Ziel ist die Garantie eines freien Warenverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten;
- Artikel 28 bis 30 betreffen quantitative Restriktionen bei der Einfuhr und Ausfuhr von Waren zwischen den Mitgliedstaaten oder Maßnahmen mit einem ähnlichen Effekt;

- Artikel 87 und 88 regeln die von den Mitgliedstaaten gewährten Beihilfen und Fördermittel, welche den innereuropäischen Wettbewerb verzerren oder drohen zu verzerren;
- Artikel 90 regelt die staatliche Besteuerung und mögliche Benachteiligung zwischen inländischen und vergleichbaren Produkten anderer Mitgliedstaaten und Artikel 93 regelt die Harmonisierung der Gesetzgebung in Bezug auf Umweltsteuern, Verbrauchersteuern und andere indirekte Besteuerungsformen.

Nationale Besteuerung

Artikel 93 beinhaltet die Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern. Die Richtlinie 92/81/EG schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten nur einen Tarif pro Produkt anwenden dürfen. Ausnahmen können in Bezug auf Mineralöl gemacht werden, bspw. die Erhebung einer zusätzlichen nationalen Steuer oder Steuerausnahmen (Richtlinie 92/12/EG).

Staatliche Unterstützung

Artikel 87 behandelt staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die den Wettbewerb verzerren oder zu verzerren drohen. Generell gilt, dass staatliche Beihilfen nicht Teil eines Steuersystems sein dürfen, falls andere Artikel des Vertrages dadurch verletzt werden. Dies betrifft insbesondere Artikel 23, 25, 28 bis 30 und 90 des EG-Vertrages. Wenn dies nicht der Fall ist, werden sie auf der Basis von Artikel 87 beurteilt. Man spricht von Beihilfen, wenn die Einnahmen einer gesetzlichen Abgabe mit einem bestimmten Zweck verbunden sind und Auswirkungen auf bestimmte Unternehmen oder Produkte haben. Die europäische Rechtssprechung beurteilt Beihilfen nach ihrer Quelle und ihrer Verwendung. Generell sind folgende Arten von Beihilfen zu unterscheiden (VAN ZEIJTS 1999A):

- Beihilfen für Umweltinvestitionen oder -leistungen; die EU-Kommission berücksichtigt dabei folgende Faktoren:
 - Werden die Einnahmen innerhalb des Sektors verwendet, aus dem sie stammen? Erhält ein Sektor einen Nettonutzen?
 - Können die Leistungen durch das übliche Marktprinzip erreicht werden? Sind Beihilfen tatsächlich notwendig?
 - Können die Zahlungen an Unternehmen als Abfindungen bzw. Ausgleich betrachtet werden für Maßnahmen, die ohne finanziellen Ausgleich nicht durchgeführt würden und gibt es ein öffentliches Interesse?
 - Wie lange dauert eine Maßnahme; wird die Beihilfe sukzessive abgebaut?

- Steuern zur Finanzierung der Ansammlung und Ablagerungen von gefährlichen Produkten und Substanzen;
- Entschädigung der Steuerzahler; im Fall von Emissionssteuern ist es kein Problem, wenn die Einnahmen der Entschädigung dienen, solange die Bestimmungen transparent und nicht willkürlich sind. Das System darf nicht zu ungerechtfertigten Bevorteilungen durch die Förderung bestimmter nationaler Sektoren führen. Produktbezogene Abgaben mit Ausgleichszahlungen für nationale Produzenten stehen in Konflikt mit Artikel 25 (falls die Zahlungen in voller Höhe erstattet werden) bzw. Artikel 90 (falls die Zahlungen teilweise erstattet werden).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass auf europäischer Ebene die Einführung einer ökologisch motivierten Steuer, sowie die Rückführung der Einnahmen unter den beschriebenen Bedingungen ausdrücklich erlaubt und vorgesehen ist. Dabei ist zu beachten, dass die ökologische Effizienz einer Abgabe garantiert ist und dass sie nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führt.

6.4.2 Nationale Gesetzgebung

Verfassungsrechtlich ist die Erhebung ökologischer Steuern nicht vorgesehen. Im Steuerkatalog der Finanzverfassung wird aufgeführt, welche Steuern der Bund erheben darf und wie sie auf Bund, Länder und Gemeinden zu verteilen sind (Art. 106 GG). Steuern mit ökologischer Motivation oder Wirkung werden nicht aufgeführt. Die meisten Juristen gehen davon aus, dass neue Steuern, die nicht in diesen Katalog passen, nur durch eine Verfassungsänderung eingeführt werden dürfen. Allerdings ist diese Position umstritten (UBA 1999).

In Bezug auf eine Energiesteuer ist umstritten, ob sie unter den im Steuerkatalog aufgeführten Verbrauchsteuerbegriff fallen würde. Dagegen spricht, dass Unternehmen in besonderem Maße von ihr betroffen sind. Dies würde für eine Abgabe auf Düngemittel und PSM ebenfalls gelten, weshalb es verfassungsrechtlich schwierig ist, die Abgaben als reguläre Steuern einzuführen.

Allerdings besteht die Möglichkeit, Düngemittel- und PSM-Abgaben als Sonderabgabe auszugestalten, wie es bspw. bei der bestehenden Abwasserabgabe der Fall ist. Bedingung bei einer Sonderabgabe ist, dass der Staat deren Aufkommen streng „zweckgebunden“ und „gruppennützig“ wieder einsetzen muss, es darf nicht zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben herangezogen werden. Mit den Einnahmen müssen die mit der Abgabe verbundenen Umweltziele unterstützt werden (UBA 1999). Mit den Einnahmen einer Düngemittel- und PSM-Abgabe könnten folglich umweltgerechte Wirtschaftsweisen und einschlägige Forschungsvorhaben gefördert werden.

Auch vor dem Hintergrund anderer Ökosteuern wäre jedoch eine Reform der Finanzverfassung, mit der Ökosteuern in den regulären Steuerkatalog aufgenommen würden, zeitgemäß und sinnvoll. Die Anforderungen der Umweltpolitik haben bereits in anderen Bereichen zu Verfassungsänderungen geführt, so dass der Bereich der Finanzverfassung hinterher hinkt.

Insgesamt ist eine ökologisch motivierte Besteuerung an keiner Stelle grundsätzlich unvereinbar mit den zentralen Prinzipien der Verfassung, d. h. der Grundrechte sowie der systemtragenden Prinzipien der Finanzverfassung (UBA 1999).

6.5 Konzeptentwicklung für Deutschland

Im folgenden Kapitel werden Ausgestaltungsfragen in Bezug auf eine Abgabe auf PSM und Düngemittel in Deutschland erörtert. Dazu werden die Ergebnisse der Länderstudien, die Literaturlauswertung sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt und zu einer Synthese zusammengeführt.

Die Auswertung der Düngemittel- und PSM-Abgaben in anderen Ländern hat gezeigt, dass eine Abgabe auf diese Betriebsmittel ein sinnvolles Instrument sein kann, um deren Verbrauch zu reduzieren. Gleichzeitig wurde jedoch auch deutlich, dass eine solche Abgabe kein „Allheilmittel“ darstellt. Um die positiven ökologischen Wirkungen einer Abgabe zu gewährleisten, müssen wichtige Rahmenbedingungen erfüllt sein. Darüber hinaus sollte eine Abgabe lediglich als flankierendes Lenkungsinstrument verstanden werden, welches in seiner Wirkung von einer allgemeinen, nachhaltig orientierten Agrarpolitik abhängig ist.

Bemessungsgrundlage

Hinsichtlich einer Abgabe auf Düngemittel in Deutschland sind grundsätzlich zwei Konzepte denkbar:

- Abgabe auf Nährstoffe in chemischen Düngemitteln,
- Abgabe auf Nährstoffüberschüsse auf der Basis einer für jeden Betrieb berechneten Nährstoffbilanz.

Bei der Abgabe auf Nährstoffe in chemischen Düngemitteln werden auf nationaler Ebene die Abgaben von den inländischen Produzenten und Händlern gezahlt, welche stickstoffhaltige synthetische Düngemittel an die Landwirte verkaufen. Bei Importen würde ebenfalls eine Abgabe in der entsprechenden Höhe erhoben. Um die ökologische Lenkungswirkung zu optimieren, ist es sinnvoll, die Abgabe auf Basis des Nährstoffes in kg zu erheben (bspw. pro kg N). Dies ist auch die gängige Praxis in den untersuchten Ländern (Kapitel 5).

Ein alternatives Konzept stellt die Abgabe auf Nährstoffüberschüsse auf der Basis einer für jeden Betrieb errechneten Nährstoffbilanz dar, wie sie in den Niederlanden praktiziert wird. In der Berechnung wird der Input an Mineral- und Wirtschaftsdünger, zugekauftem Futter, die Stickstofffixierung bei Leguminosen dem Output von Stickstoff in pflanzlichen und tierischen Produkten gegenübergestellt. Dabei ist es möglich, einen abgabefreien Überschuss auf Betriebsebene festzulegen. Bei diesem Abgabesystem würden Landwirte mit einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz nicht durch eine Abgabe belastet. In diesem Fall zahlt nicht der Händler, sondern der Landwirt die Abgabe. Dieses Konzept entspricht einem stärker zielgerichteten Vorgehen, da nur die problematischen Nährstoff-Überschüsse mit einer Abgabe belegt sind.

Tabelle 30 fasst die Vor- und Nachteile der beiden Abgabesysteme zusammen:

Tabelle 30: Vorteile und Nachteile der verschiedenen Abgabekonzepte auf Düngemittel

Abgabe auf Nährstoffe	Abgabe auf Nährstoffüberschüsse
effektives flankierendes Instrument zur Düngemittelreduktion	effektives flankierendes Instrument zur Düngemittelreduktion
vergleichsweise geringe Verwaltungs- und Kontrollkosten/ geringer Verwaltungsaufwand	vergleichsweise hohe Verwaltungs- und Kontrollkosten/ hoher Verwaltungsaufwand
alle landwirtschaftlichen Betriebe werden belastet	nur landwirtschaftliche Betriebe mit Nährstoffüberschüssen werden belastet; regionale Unterschiede in der landwirtschaftlichen Struktur werden berücksichtigt
	fügt sich in die allgemeine Landwirtschaftspolitik ein; Betriebe mit einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz können gezielt gefördert werden (siehe Kapitel 2 und 3 dieses Berichts)
berücksichtigt ausschließlich Mineraldünger	sämtliche Nährstoffeinträge werden berücksichtigt
Wenn ihre Margen hoch genug sind (und das zeigen die Erfahrungen in einigen Ländern), können Hersteller/Händler kurzfristig die Steuern selbst finanzieren und nicht an die Verbraucher (Landwirte) weitergeben und damit das Lenkungsinstrument außer Kraft setzen	direkte Beziehung zwischen Verwaltung und Landwirten
Gefahr des illegalen Einkaufs von Düngemitteln im Ausland	es ist unerheblich, wo die Düngemittel erworben werden

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Abgabesatz

In Bezug auf den Abgabesatz hat die NITROTAXSTUDIE ergeben, dass der Rückgang des Düngemittelverbrauchs am höchsten ist, wenn der Steuersatz zwischen 50-100 % des Marktpreises beträgt.

Tabelle 31 zeigt eine Übersicht über die höchsten und aktuellen Abgabesätze auf Stickstoff und Phosphor (bzw. Phosphat) in den untersuchten europäischen Ländern. Dabei muss beachtet werden, dass der im Vergleich zu den anderen Ländern ausgesprochen hohe Satz der Niederlande sich auf die Nährstoffüberschüsse bezieht und nicht generell erhoben wird.

Tabelle 31: Abgabesätze in europäischen Ländern auf Stickstoff und Phosphor

Land	höchster Steuer-/ Abgabesatz in € 1)		Anteil vom Marktpreis in %	aktueller Steuer-/ Abgabesatz in € 1)	
	N	P		N	P
Finnland	0,49	0,29	72 % (Ø N, P)	-	-
Norwegen	0,14	0,26	20 % (N)	-	-
Österreich	0,47	0,25	45 % (Ø N, P, K)	-	-
Schweden	0,49 ²⁾	1,03 ²⁾	42 % (Ø N, P)	0,38	-
Niederlande ³⁾	2,30	9,1	-	2,3	9,1 (P ₂ O ₅)

1) Näherungswerte

2) Umweltsteuer und Abgabe zur Preisregulierung

3) Abgabe auf Nährstoffüberschüsse

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Abgabesystem für PSM

Bei PSM werden die Steuern/ Abgaben auf der Basis der empfohlenen Wirkstoffmenge/ha (Norwegen) oder pro kg Wirkstoff (Schweden) erhoben. Unter ökologischen Aspekten ist keinem der beiden Systeme eindeutig der Vorrang zu geben. Es fehlen Studien, die die ökologische Wirksamkeit im Vergleich analysieren. In den genannten Beispielländern führten die beiden Systeme zu einem Rückgang des PSM-Verbrauchs. Eine Staffelung des Steuersatzes nach ökologischer und gesundheitlicher Bedenklichkeit erscheint notwendig und sinnvoll, da die Menge an Wirkstoffen unter Risikoaspekten sehr unterschiedlich einzustufen ist. Die Ausgestaltung eines solchen Systems hängt von der Zielsetzung ab, bspw. ob in erster Linie eine Breitenwirkung erzielt werden soll, d. h. der PSM-Verbrauch insgesamt gesenkt werden soll, oder ob vor allem besonders bedenkliche Wirkstoffe reduziert werden sollen.

Bei PSM liegen die durchschnittlichen Steuersätze zwischen ca. 30 % und 35 % des Marktpreises. Empirische Untersuchungen und Modellstudien ergaben, dass die Preiselastizität der Nachfrage nach Pestiziden zwischen -0,2 und -0,4 liegt. D. h. bei einer Preissteigerung von 10 % des Marktpreises sinkt die Nachfrage um 2 - 4 %. Ausgehend von einer Preiselastizität von -0,3 könnte demnach bei einem Steuersatz von 30 % des Marktpreises der Pestizidverbrauch um 10 % gesenkt werden (vorausgesetzt wird die 100 %ige Preisweitergabe durch die Händler).

Aufkommenshöhe und -verwendung

Je nach Höhe der Abgabe kann mit erheblichen Einnahmen gerechnet werden. Die folgenden Rechnungen geben Anhaltspunkte, in welcher Größenordnung sich das Aufkommen bewegen könnte. Legt man den inländischen Stickstoffverbrauch 2002/03 von 1.787.000 t zugrunde, würden bei einer Abgabe auf Handelsdüngemittel von 0,50 € pro kg N die Bruttoeinnahmen ca. 890 Mio. € betragen. Geht man von einem abgabebedingten Verbrauchsrückgang von 10 % aus, beliefen sich die Einnahmen auf rd. 804 Mio. €.

Beim alternativen Modell, der Abgabe auf Stickstoffüberschüsse, hängen die Einnahmen stark von der Ausgestaltung des Abgabesystems ab (welche Betriebe sind betroffen, abgabefreier Satz, Abgabehöhe etc.). Im Jahr 2000 betrugen die Stickstoffüberschüsse in Deutschland pro ha ca. 117 kg. Hochgerechnet auf die gesamte LF Deutschlands betragen die Überschüsse insgesamt knapp 2 Mio. t. Stickstoff. Ausgehend von einem Abgabesystem, welches 30 % der Überschüsse erfasst, würden sich die Einnahmen bei einem Steuersatz von 2 €/kg N auf rund 1,2 Mrd. € belaufen. Bei einem Rückgang der Überschüsse um 10 % wäre es noch rd. 1 Mrd. €.

Die Hersteller von PSM verzeichneten im Jahr 2002 einen Nettoinlandsumsatz von rund 1,13 Mrd. € (IVA 2004). Bei einer durchschnittlichen Pestizidabgabe von 30 % auf den Marktpreis würden die Einnahmen folglich ca. 339 Mio. € betragen. Reduziert sich der Nettoinlandsumsatz um 10 %, betragen die Einnahmen noch rd. 305 Mio. €.

Rückführung des Abgabeaufkommens an die Landwirtschaft

Schon vor dem Hintergrund der aktuellen rechtlichen Situation (Kapitel 6.4.2) müssen die Einnahmen der Abgabe den Umweltzielen zugute kommen, zu deren Zweck sie erhoben wurden. Das ist auch aus ökologischer Perspektive sinnvoll, da die Art der Verwendung die ökologische Wirkung entscheidend verstärken kann. Auch um die negativen Einkommens- und Wettbewerbseffekte für den Landwirtschaftssektor so gering wie möglich zu halten sowie aus Akzeptanzgründen, sollten die Einnahmen zielkonform in den Sektor zurückgeführt werden. Denkbar wären bspw. folgende Aufkommensverwendungen:

- Bei einer Abgabe auf Nährstoffüberschüsse: Rückführung an landwirtschaftliche Betriebe mit einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz;
- Förderung ökologisch nachhaltiger Landbewirtschaftungsformen (z. B. über Agrarumweltprogramme) und von Investitionen in neue umweltfreundliche Technologien (z.B. für einen verbesserten Wirtschaftsdünger- oder PSM-Einsatz); noch zu fragen wäre hier jedoch nach der Absorptionskapazität dieses Maßnahmenbereichs;

- Forschung und Entwicklung umweltverträglicher und effizienter Dünge- und Pflanzenschutzmethoden, Modellvorhaben und entsprechende Beratungsmaßnahmen.

6.6 Umsetzung und abschließende Empfehlungen

Umsetzung auf EU-Ebene

Um Wettbewerbsnachteile der Länder mit einer Abgabe auf Düngemittel und PSM zu verhindern, wäre ein EU-weit einheitlicher Rahmen sinnvoll. Bei einer verpflichtenden Steuer für alle Mitgliedsstaaten könnte das Problem der wettbewerbsverzerrenden Wirkung vermieden werden (SECOND DUTCH GREEN TAX COMMISSION 2001, Kapitel 6.2.2).

Denkbar wäre z. B. eine einheitliche moderate Steuer auf EU-Ebene, die den Mitgliedstaaten Raum für eine nationale Ausgestaltung unter Berücksichtigung der jeweiligen Agrarstruktur lässt (VAN ZEIJTS 1999). In rechtlicher Hinsicht wäre dies möglich. Darüber hinaus ist auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass den Mitgliedstaaten von der EU-Kommission die Nutzung fiskalischer Instrumente zur Emissionsbegrenzung empfohlen wird.

Da Steuerbeschlüsse im Ministerrat der EU allerdings einstimmig getroffen werden und zurzeit nur eine Minderheit der Mitgliedstaaten dieses Instrument nutzt, könnte die EU-weite Einführung einer Abgabe ein langwieriger Prozess sein und innerhalb absehbarer Zeit schwierig zu verwirklichen. Überzeugender, auch im Hinblick auf eine Einflussnahme auf EU-Ebene, wäre es sicher, zunächst eine Abgabe auf nationale Ebene einzuführen und zeitgleich eine EU-weite Regelung anzustreben.

Empfehlungen zur Umsetzung auf nationaler Ebene

Im Rahmen der Studie können lediglich erste Ansätze für ein Abgabekonzept in Deutschland skizziert werden. Fundierte Empfehlungen bedürfen eingehender Studien und einer detaillierten Überprüfung der Wirkungen in Deutschland, die im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden konnten. Auf der Basis der Erfahrungen in anderen Ländern und der Literatursichtung können die Empfehlungen jedoch als Diskussionsgrundlage dienen.

In Deutschland bietet die Debatte um die Umsetzung der EU-Agrarreform auf nationaler Ebene einen Anknüpfungspunkt, ein Abgabekonzept als flankierendes Instrument zur Förderung einer nachhaltigeren Landwirtschaft zu diskutieren.

Die Diskussion um die Einführung einer Abgabe auf Düngemittel und PSM stößt vermutlich auf große Widerstände bei den Landwirten und den betroffenen Industriezweigen. Um die negativen ökonomischen Auswirkungen für den Agrarsektor zu minimieren, müssten u. E. folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Zeitlich gestaffelte Einführung der Steuersätze mit einem Zeithorizont von wenigstens fünf bis zehn Jahren bis zur vollständigen Umsetzung; Landwirten soll damit die Einstellung auf das System ermöglicht werden;
- Weitestgehende Rückführung der Abgaben in den Landwirtschaftssektor;
- Wahrung der Aufkommensneutralität.

In Bezug auf den Düngemiteleinsatz ist u. E. eine Abgabe auf Nährstoffüberschüsse sinnvoll. Die Vorteile wurden in Tabelle 30 veranschaulicht. Nach Maßgabe der Düngemittelverordnung (DVO) sind landwirtschaftliche Betriebe bereits seit 1996 verpflichtet, eine Nährstoffbilanzierung vorzunehmen, sofern ihr Betrieb mehr als 10 ha umfasst bzw. auf mehr als 1 ha Gemüse, Hopfen, Reben, Erdbeeren, Gehölze oder Tabak angebaut werden. Für Stickstoff muss die Bilanz jährlich erstellt und aufgezeichnet werden, bei Phosphor und Kali erfolgt die Bilanzierung in einem Dreijahreszeitraum (DVO). Ein solches System würde für den Betrieb also keinen erheblichen bürokratischen Mehraufwand bedeuten. Darüber hinaus wurde in Kapitel 3.3.3 die ausgeglichene Nährstoffbilanz eines Betriebes als Cross Compliance - Kriterium empfohlen. Die Kombination des Cross Compliance - Kriteriums mit einem Abgabesystem hat die Vorteile, dass der Druck hin zu einer ausgeglichenen Nährstoffbilanz erhöht wird und dass auch solche Betriebe erfasst werden, die keine Prämienzahlungen erhalten und die Lenkungswirkung von Cross Compliance daher nicht greift.

In einer auf Intensiv-Viehhaltungsregionen ausgerichteten Variante könnte der Viehbesatz ein Ausschluss-Kriterium sein: Alle Betriebe mit einer Viehbesatzdichte über 2 GVE/ha müssen ihre Nährstoffbilanz dokumentieren und bei Überschreitung eines zuvor vereinbarten Grenzwertes eine Abgabe auf Überschüsse zu zahlen. Der Grenzwert für den Bilanzüberschuss könnte nach den naturräumlichen Bedingungen gestaffelt sein.

Insgesamt ist es u. E. auch in Anbetracht der schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen der Landwirtschaft wichtig, dass die Abgaben auf den Sektor bezogen einkommensneutral sind. Einkommensverluste und Wettbewerbsnachteile für den Landwirtschaftssektor sollten weitgehend vermieden und durch die zielkonforme Rückführung der Einnahmen die erwünschten ökologischen Wirkungen verstärkt werden.

Um bei der Rückführung der Abgabe die administrativen Kosten und den bürokratischen Aufwand gering zu halten, sollten bereits bestehende Förderinstrumente genutzt werden. Die Einnahmen könnten v.a. zur Ausweitung ökologisch sinnvoller Maßnahmen der GAK genutzt werden (vgl. hierzu KASPERCZYK et al. 2004).

Grundsätzlich bieten fiskalische Instrumente gegenüber ordnungsrechtlichen Maßnahmen v.a. den Vorteil, dass zum einen die externen Kosten internalisiert werden und zum anderen

den Landwirten selbst ein ökonomischer Anreiz geboten wird, den Einsatz ökologisch schädlicher Betriebsmittel zu reduzieren. Es liegt nun im eigenen wirtschaftlichen Interesse der landwirtschaftlichen Unternehmer, mit Nährstoffen effizient umzugehen und Pflanzenschutzmittel gezielt und reduziert zu verwenden. Der Umweltschutz fließt in die betriebliche Kostenrechnung ein und die Notwendigkeit aufwendiger Kontrollverfahren bezüglich der Einhaltung ordnungsrechtlicher Bestimmungen (die durch teils gravierende Umsetzungsdefizite geprägt sind) wird verringert.

Mittel- und langfristige Ziele hinsichtlich der Besteuerung von Düngemitteln und PSM bestünden in der Aufnahme von Umweltsteuern in den Steuerkatalog der Finanzverfassung (auch vor dem Hintergrund einer allgemeinen ökologischen Steuerreform) und einer EU-weiten Regelung. Nach der nationalen Einführung einer Abgabe in Deutschland kann in Zusammenarbeit mit Ländern, in denen bereits eine Abgabe existiert, der Druck auf andere Staaten und die EU erhöht werden, den Bekenntnissen zum Umweltschutz und zum Einsatz ökonomischer Instrumente in der Umweltpolitik tatsächlich gerecht zu werden.

7 Literaturverzeichnis

- (ABL ET AL. 2004) ARBEITSGEMEINSCHAFT BÄUERLICHE LANDWIRTSCHAFT (ABL), BIOLAND E.V., BUND FÜR UMWELT- UND NATURSCHUTZ DEUTSCHLAND (BUND), DEUTSCHER TIERSCHUTZBUND E.V., DEUTSCHER VERBAND FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE (DVL), NATURSCHUTZBUND DEUTSCHLAND (NABU), STIFTUNG EUROPÄISCHES NATURERBE (EURONATUR), VERBRAUCHERZENTRALE BUNDESVERBAND (VZBZ), WWF DEUTSCHLAND 2004:** Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft für ein „Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik“ vom 22.12.2003, Januar 2004.
- (ASG 1992) AGRARSOZIALEN GESELLSCHAFT e.V. (Hrsg.) 1992:** Öko-Steuern als Ausweg aus der Agrarkrise. Ergebnisse der internationalen Tagung vom 15.-17. Juni 1992 in Stuttgart-Hohenheim. Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen, Bd. 115, Göttingen: ASG
- BÄCKMAN, S. 1999:** Literature review on levies and permits, in: van Zeijts, H. (Hrsg.): Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht, S. 41-62.
- BÄCKMAN, S. 2003:** Experiences with taxes/ levies on fertilisers and pesticides in European Countries - Finland, Expertenbericht auf Anfrage im Rahmen dieser Studie.
- BAYER, K & PUWEIN, W. 1990:** Umweltabgaben und Steuerreform, Wien.
- (BML 2001) BUNDESMINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (HRSG.) 2001:** Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Landwirtschaft, Braunschweig.
- (BMVEL 2001) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2001:** Agrarbericht 2001, Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung, Bonn.
- (BMVEL 2002) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2002:** Agrarbericht 2002, Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, Bonn.
- (BMVEL 2002A) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2002:** BMVEL-Information-Sonderausgabe vom 23. Dezember 2002, Bonn.
- (BMVEL 2003) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2003:** Agrarbericht 2003, Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, Bonn.
- (BMVEL 2003A) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2003:** Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2003 bis 2006 (Rahmenplan der GAK 2003), Bonn.
- (BMVEL 2003B) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2003:** Gesetz zur Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, 22.12.2003, Bonn.
- (BMVEL 2003C) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2003:** BMVEL-Information Nr. 50 vom 12. Dezember 2003, Bonn.
- (BMVEL 2003D) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2003:** Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung werden neu ausgerichtet, Pressemitteilung des BMVEL vom 12.12.2003, Bonn.

(BMVEL 2004) BUNDESMINISTERIUM FÜR VERBRAUCHERSCHUTZ, ERNÄHRUNG UND LANDWIRTSCHAFT 2004: Agrarbericht 2004, Ernährungs- und agrarpolitischer Bericht der Bundesregierung, Kabinetttvorlage, Bonn.

(BMF 2001) BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN 2001: 18. Subventionsbericht, Berlin.

(BMF 2003) BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN 2003: 19. Subventionsbericht, Berlin.

BUND & MISEREOR (HRSG.) 1996: Zukunftsfähiges Deutschland. Ein Beitrag zu einer global nachhaltigen Entwicklung, Studie des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie, Basel.

BUNDESBODENSCHUTZGESETZ

BUNDESNATURSCHUTZGESETZ

BURDICK, B. & LANGE, J. 2002: Den Finanzacker umpflügen, in: Politische Ökologie 77-78, S. 73-75.

BURDICK, B. & LANGE, J. 2003: Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei Subventionen - Sektorstudie Landwirtschaft, UBA Texte 32/03.

(DVO) VERORDNUNG ÜBER DIE GRUNDSÄTZE DER GUTEN FACHLICHEN PRAXIS BEIM DÜNGEN vom 26. Januar 1996.

DE ROEST, K., GAZZOLA, L. & MENGHI, A. 1999: Effects on Income Distribution, in: van Zeijts, H. (Hrsg.): Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht, S. 149-178.

EIM (HRSG.) 1999: Study on a European Union wide regulatory framework for levies on pesticides, Executive Summary, Zoetermeer.

ENQUETE KOMMISSION 'SCHUTZ DER ERDATMOSPHÄRE' DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (HRSG.) 1994: Landwirtschaft: Studienprogramm, Teilband 2, Bonn.

EURONATUR & ABL (HRSG.) 2001: Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der europäischen Union, Rheinbach/ Hamm.

EURONATUR & ABL (HRSG.) 2003: Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, Rheinbach/ Hamm.

(EU 1997) EUROPÄISCHE KOMMISSION 1997: Allgemeine Bestimmungen. Umweltsteuern und -gebühren, Mitteilung der Kommission vom 23. März über Umweltsteuern und Gebühren im Binnenmarkt, URL Seite: <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28058.htm>.

(EU 2001) EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001: Finanzbericht EAGFL, Abteilung Garantie 2001, Brüssel.

(EU 2001A) EUROPÄISCHE KOMMISSION 2001: GAP und Umweltbelange. *Newsletter*, Nr. 34, Brüssel.

(EU 2001B) EUROPÄISCHE KOMMISSION (HRSG.) 2001: Study on the economic and environmental implications of the use of environmental taxes and charges in the European Union and its Member States, URL Seite: http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/taxation/environmental_taxes.htm.

(EU 2002) EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002: Ziel 1: Unterstützung der am wenigsten wohlhabenden Regionen, URL-Seite: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/index_de.htm.

(EU 2002A) EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002: Towards sustainable farming. EU farm policy mid-term-review. DN: IP/02/1026, Brüssel.

(EU 2002B) EUROPÄISCHE KOMMISSION 2002: Finanzbericht der EU 2001, Luxemburg.

- (EU 2003) EUROPÄISCHE KOMMISSION 2003:** Grundlegende Reform der EU-Agrarpolitik für eine nachhaltige Landwirtschaft in Europa, Luxemburg.
- EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF 2000:** Über die Ökologisierung der GAP, Sonderbericht 14/2000.
- (GANZERT ET AL. 2003) GANZERT, C., HEBAUER, C., HEIßENHUBER, A., HOFSTETTER, M., KANTELHARDT, J. 2003:** Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik - Analysen und Konsequenzen aus Naturschutzsicht, Bundesamt für Naturschutz, Bonn.
- HANSEN, J. H. H. 1999:** Green tax Reform in Denmark, in: Schlegelmilch, K. (Hrsg.): Green Budget Reform in Europe. Countries at the Forefront, Berlin/ Heidelberg.
- HASUND, K. P. 2003:** Experiences with taxes/ levies on fertilisers and biocides in Sweden, Expertenbericht auf Anfrage im Rahmen dieser Studie.
- (HBEGLG 2004) Haushaltsbegleitgesetz 2004 vom 29. Dezember 2003.**
- HOFREITER, M. F. & SINABELL F. 1998:** The Austrian Levy on Mineral Fertilisers. Selected Observations, in: Proceeding of Workshop. Economic instruments for nitrogen control in European Agriculture, Reggio Emilia, Italien, S. 67-78.
- (IVA 2004) INDUSTRIEVERBAND AGRAR 2004:** Pflanzenschutzmarkt in Deutschland, URL Seite: http://www.iva.de/branche_verband/br_pf_produktion.asp?r=3741C600-9F1D-4661-AC7B-34862ED0D572.
- (IVA 2004B) INDUSTRIEVERBAND AGRAR 2004:** Pflanzenschutz - Rechtlicher Rahmen, URL Seite: http://www.iva.de/branche_verband/br_pf_rahmen.asp?r=3741C600-9F1D-4661-AC7B-34862ED0D572.
- ISERMEYER, F. 2003:** Wirkungen des Entkopplungsvorschlags der europäischen Kommission, FAL Arbeitsbericht 01/2003.
- (KASPERCZYK ET AL. 2004) KASPERCZYK, N., KNICKEL, K., DOSCH, A., REHBINDER, E. & SCHMIHING, C. 2004:** Möglichkeiten für eine bessere Integration von Natur- und Gewässerschutzzielen in die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK). *Angew. Landschaftsökologie* (im Druck).
- (KNICKEL ET AL. 1999) KNICKEL, K., VAN ZEIJTS, H & VAN DER BIJL, G. 1999:** Relation between economic N control systems and other policies. In: van Zeijts (Hrsg.) 1999, a.a.O., 205-216.
- (KNICKEL ET AL. 2000) KNICKEL, K., B. JANSSEN, J. SCHRAMEK & K. KÄPPEL 2000:** Naturschutz und Landwirtschaft: Entwicklung eines Kriterienkataloges zur Bewertung der 'Guten fachlichen Praxis' aus naturschutzfachlicher Sicht. *Angew. Landschaftsökologie*, H. 41, Münster: Landwirtschaftsverlag.
- (KNICKEL ET AL. 2003) KNICKEL, K., REHBINDER, E., KASPERCZYK, N., SCHMIHING, C. & DOSCH, A. 2003:** Natur- und gewässerschutzrelevante Fördertatbestände, Umsetzung und Defizite der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) - eine Bestandsaufnahme, Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, IfLS Frankfurt/ Main.
- KNICKEL, K. & PRIEBE, H. 1997:** Praktische Ansätze einer umweltgerechten Landnutzung, Frankfurt/ Main.
- KNICKEL, K. 2002A:** Nachhaltige Nahrungsmittelproduktion: Szenarien und Prognosen für die Landwirtschaft bis 2030 - Handlungsbedarf und Langfriststrategien für die Umweltpolitik, UBA Texte 18/02, Berlin.

- KNICKEL, K. 2002B:** Lenkungsabgaben auf Mineraldünger und Pflanzenschutzmittel?, in: Politische Ökologie 77-78, S. 88-90.
- (LLM 2002) LANDESSTELLE FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTKUNDE BADEN WÜRTTEMBERG 2002:** Agrarmärkte 2002, Jahresbericht, Schwäbisch Gmünd.
- (LLM 2003) LANDESSTELLE FÜR LANDWIRTSCHAFTLICHE MARKTKUNDE BADEN WÜRTTEMBERG 2003:** Agrarmärkte 2003, Jahresbericht, Schwäbisch Gmünd.
- NABU 2002:** Pflanzenschutzpolitik in Deutschland. Reformbedarf und Handlungsempfehlungen, Bonn.
- NABU 2003:** Flurbereinigung und Naturschutz. Situation und Handlungsempfehlungen, Bonn.
- OBERHEITMANN, A. 1995:** Ökologisierung der Landwirtschaft durch Energieabgaben, RWI-Mitteilungen 1995, S. 189-212.
- OECD & EEA (EUROPÄISCHE UMWELTAGENTUR):** Datenbank, URL Seite: <http://www1.oecd.org/scripts/env/ecolnst/index.htm>.
- OPPERMANN, R. 2002:** Naturschutz, Landwirtschaft und Agrarumweltprogramme, Rheinbach/Hamm.
- PELTOLA, J. 2003:** Economic instruments in pollution control on the finish agricultural sector, Expertenbericht auf Anfrage im Rahmen dieser Studie.
- RIBBE, L. 2002:** Anmerkungen über die Umweltverträglichkeit des EU-Agrarhaushaltes, Rheinbach/ Hamm.
- RØRSTAD, P. K. 1999:** Effects of Nitrogen Levies and Permits - A Case Study for Norway, in: van Zeijts, H. (Hrsg.): Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht, S. 107-124.
- RØRSTAD, P. K. 2004:** Experiences with taxes/ levies on fertilisers and pesticides in Norway, Expertenbericht auf Anfrage im Rahmen dieser Studie.
- SCHLEGELMILCH, K. (HRSG.) 1999:** Green Budget Reform in Europe. Countries at the Forefront, Berlin, Heidelberg.
- SECOND DUTCH GREEN TAX COMMISSION 2001:** 'Greening' the tax system. Summary. An exploration of ways to alleviate environmental pressure by fiscal means, Den Haag.
- SCHOU, J. S. 2003:** Experiences with taxes/ levies on fertilisers and pesticides in European Countries - Contribution from Denmark, Expertenbericht auf Anfrage im Rahmen dieser Studie.
- SCHOU, J. S & Streibig, J. C. 2003:** Pesticide Taxes in Scandinavia, Expertenbericht auf Anfrage im Rahmen dieser Studie.
- (SRU 1985) SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN 1985:** Umweltprobleme in der Landwirtschaft, Sondergutachten, Stuttgart, Mainz.
- (SRU 1996) SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN 1996:** Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume, Sondergutachten, Bonn.
- (SRU 1998) SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN 1998:** Umweltgutachten, Bonn.
- (SRU 2002) SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN 2002:** Umweltgutachten, Bonn.
- (UBA 1997) UMWELTBUNDESAMT 1997:** Nachhaltiges Deutschland - Wege zu einer dauerhaften umweltgerechten Entwicklung, Berlin.

- (UBA 1999) UMWELTBUNDESAMT 1999:** Ökologische Steuerreform. Wie die Steuerpolitik Umwelt und Marktwirtschaft versöhnen kann, Berlin.
- (UBA 2001) UMWELTBUNDESAMT 2001:** Daten zur Umwelt. Der Zustand der Umwelt in Deutschland 2000, Berlin.
- (UBA 2002) UMWELTBUNDESAMT 2002:** Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten, Berlin.
- (UBA 2003A) UMWELTBUNDESAMT 2003:** Daten und Fakten, URL Seite:
<http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/grundwasser/nigehalt.htm>.
- (UBA 2003B) UMWELTBUNDESAMT 2003:** Daten und Fakten, URL Seite:
<http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/grundwasser/pfsm.pdf>.
- (UBA 2003C) UMWELTBUNDESAMT 2003:** Umweltdaten Deutschland 2002, Berlin.
- VAN ZEIJTS, H. (HRSG.) 1999:** Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht.
- VAN ZEIJTS, H. 1999A:** Compliance with EU Law, in: van Zeijts, H. (Hrsg.): Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht, S. 193-204.
- VAN ZEIJTS, H. 1999B:** Administration and Control Features, in: van Zeijts, H. (Hrsg.): Economic Instruments for Nitrogen Control in European Agriculture, Utrecht, S.179-188.
- VAN ZEIJTS, H. & WESTHOEK, H. 2004:** Experiences with taxes/ levies on fertilisers and pesticides in European Countries - The Netherlands, Expertenbericht auf Anfrage im Rahmen dieser Studie.
- WAIBEL, H. & FLEISCHER, W. 1998:** Kosten und Nutzen des chemischen Pflanzenschutzes aus gesamtgesellschaftlicher Sicht, Kiel.
- WEINSCHENCK, G. & H.-J. GEBHARD 1984:** Möglichkeiten und Grenzen einer ökologisch begründeten Begrenzung der Intensität der Agrarproduktion. Materialien zur Umweltforschung, 11. (veröff. 1985), Stuttgart: Kohlhammer
- (WWF & NABU 2003) WWF, NABU, BUND, DEUTSCHER NATURSCHUTZRING (DNR), EURONATUR, DEUTSCHER VERBAND FÜR LANDSCHAFTSPFLEGE (DVL) 2003:** Reform der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), auf URL Seite:
http://www.wwf.de/imperia/md/content/pdf/presse/presse03/Agrarstruktur_und_K_stenschutz.pdf.

8 ANHANG

8.1 Umweltwirkungen der Agrarsubventionen

Seit den 50er Jahren mit Beginn der GAP wurde die Produktivität der Landwirtschaft enorm gesteigert und ein umfassender Strukturwandel eingeleitet. Allein in den letzten 30 Jahren hat sich der Flächenbedarf für die Produktion einer Nahrungsmittelseinheit auf weniger als die Hälfte des Ausgangsniveaus reduziert. Die mit dem Strukturwandel einhergehende Intensivierung der Landwirtschaft ist mit gravierenden ökologischen Folgeschäden verbunden. Zwar wird seit einiger Zeit mit politischen Mitteln versucht, dem entgegenzuwirken, dennoch kann nach wie vor auf vielen Ebenen die Art der landwirtschaftlichen Produktion für Probleme des Umwelt- und Naturschutzes verantwortlich gemacht werden. Das betrifft die biotischen Ressourcen (Rückgang der Biodiversität), die abiotischen Ressourcen (Verminderung der Wasser-, Boden- und Luftqualität), sowie die ästhetischen bzw. landschaftskulturellen Ressourcen. Dokumentiert sind die Veränderungen der Landwirtschaft und ihre Umweltwirkungen u.a. in den Gutachten des SACHVERSTÄNDIGENRATES FÜR UMWELTFRAGEN (SRU 1985, 1996, 1998). Die Tabelle 32 und 35 fassen die Ergebnisse dieser Studien zusammen (OPPERMANN 2002).

Tabelle 32: Probleme der landwirtschaftlichen Produktion aus Naturschutzsicht

Problemkomplexe Betroffene Problembereiche	Auswirkungen auf				
	Boden	Wasser	Luft	Flora/Fauna	Landschaft
Untergliederung in Teilprobleme und Ausprägungen					
Rückgang bedrohter Pflanzen- und Tiergärten Rückgang der Artenzahlen in der Agrarlandschaft Rückgang der Abundanzen (Siedlungsdichten) Erlöschen von Populationen				x x x x	x
Verlust von Biotopen und Biotoptypen Bestimmte Biotope verlieren an Qualität und Quantität Vernetzung der Biotope geht verloren Klein- und Kleinstbiotope verschwinden				x x x x	x
Kulturlandschaften „verlieren ihr Gesicht“ Eigenart und Schönheit der Landschaft schwindet Identifikationsmöglichkeiten gehen verloren				x x x	x x x
Genetische Vielfalt der Kultursorten ist bedroht Genetische Erosion bei Getreide und Gemüse Verlust von Hof- und Regionalsorten Bedrohung durch Gentechnik-Sorten				x x x x	
Bodenverdichtung durch schwere Maschinen und häufige Überfahrten Veränderung der Bodenstruktur Verringerung der Grundwasser-Neubildung Erhöhung des Oberflächenabflusses Veränderung der Bodenfauna und der Nahrungskette	x x x	x x x x x		x	
Wasserqualität von Grund- und Oberflächenwasser beeinträchtigt Hohe Nitratwerte Pflanzenschutzmittel-Rückstände Veränderungen des Wassermanismus		x x x x		x x x x	
Hoher Energieverbrauch bei Produktion und Vertrieb Energieverbrauch bei Dünge- und Pflanzenschutzmitteln Überdimensionierter Maschineneinsatz Keine geschlossenen Kreisläufe im Betrieb			x x x x		
Emissionen Hohe Emissionen bei großen Viehdichten Beitrag zum Treibhauseffekt Emissionen durch hohen Energieverbrauch (indirekt)			x x x x		

Quelle: OPPERMANN (2002)

Tabelle 33: Einfluss der Schlüsselfaktoren

<i>Problemkomplexe</i>	<i>Schlüsselfaktoren beim Verursacher Landwirtschaft</i>					
Untergliederung in Teilprobleme und Ausprägungen	Düngung	Pflanzenschutz	Spez. Intensität	Sortenwahl/Zü.	Maschinen	Strukturwandel
Rückgang bedrohter Pflanzen- und Tiergarten						
Rückgang der Artenzahlen in der Agrarlandschaft	x	x	x			x
Rückgang der Abundanzen (Siedlungsdichten)	x	x	x		x	x
Erlöschen von Populationen	x	x	x			x
Verringerung der Nahrungsbasis (Nahrungsketten)	x	x	x	x	x	x
Verlust von Biotopen und Biotoptypen						
Bestimmte Biotope verlieren an Qualität und Quantität	x		x			x
Vernetzung der Biotope geht verloren	x	x	x			x
Klein- und Kleinstbiotope verschwinden	x	x	x	x	x	x
Kulturlandschaften „verlieren ihr Gesicht“						
Eigenart und Schönheit der Landschaft schwindet	x	x	x	x		x
Identifikationsmöglichkeiten gehen verloren	x	x	x	x		x
Genetische Vielfalt der Kultursorten ist bedroht						
Genetische Erosion bei Getreide und Gemüse	(x)	(x)	x	x		
Verlust von Hof- und Regionalsorten	(x)	(x)	x	x		
Bedrohung durch Gentechnik-Sorten	(x)	(x)		x		
Bodenverdichtung durch schwere Maschinen und häufige Überfahrten						
Veränderung der Bodenstruktur	x	(x)	(x)		x	
Verringerung der Grundwasser-Neubildung	x		x		x	x
Erhöhung des Oberflächenabflusses	(x)				x	x
Veränderung der Bodenfauna und der Nahrungskette	x	x	x		x	x
Wasserqualität von Grund- und Oberflächenwasser beeinträchtigt						
Hohe Nitratwerte	x					
Pflanzenschutzmittel-Rückstände		x				
Veränderungen des Wassermechanismus	x	x				
Hoher Energieverbrauch bei Produktion und Vertrieb						
Energieverbrauch bei Dünge- und Pflanzenschutzmitteln	x	x				
Überdimensionierter Maschineneinsatz					x	
Keine geschlossenen Kreisläufe im Betrieb	x	x				
Emissionen						
Hohe Emissionen bei großen Viehdichten	x					
Beitrag zum Treibhauseffekt	x	x				
Emissionen durch hohen Energieverbrauch (indirekt)	x	x				

Quelle: OPPERMAN (2002)

Bedeutung der Rahmenbedingungen

Die Entscheidungen über Art, Umfang und die Intensität der Landbewirtschaftung werden letztlich auf der einzelbetrieblichen Ebene getroffen. Sie stehen aber in einem Gesamtzusammenhang von äußeren Einflüssen, die die Landwirte in ihre Entscheidungen einbeziehen und auf welche sie reagieren.

Die drei wichtigsten Einflussbereiche sind nach KNICKEL & PRIEBE (1997):

- a) die agrarpolitischen, ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen,
- b) die jeweiligen Standortbedingungen, die Ressourcenausstattung, Betriebs- und Produktionsstruktur, sowie
- c) die Interessen und der Informationsstand des einzelnen Betriebsleiters.

Die Auflistung macht deutlich, dass zur stärkeren Berücksichtigung von Umweltwirkungen in der Landwirtschaft an verschiedenen Ebenen angesetzt werden muss.

Im Rahmen dieser Studie interessieren insbesondere die agrarpolitischen und ökonomischen Rahmenbedingungen als ein wesentlicher Einflussbereich für die betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der Landwirte.

8.2 Übersicht über sonstige Finanzhilfen in der Landwirtschaft

<i>Bezeichnung der Finanzhilfe</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>Entwurf 2004</i>
	in Mio. €			
Zuschüsse an die Träger der landwirtschaftlichen Unfallversicherung	255,6	255,6	250,0	250,0
Zuschüsse zur Gewährung einer Rente an Kleinlandwirte bei Landabgabe (Landabgaberente)	90,6	86,3	83,0	79,0
Zuschüsse zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit	182,3	166,6	126,0	80,0
Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Förderung eines Bundesprogramms „Tiergerechte Haltungsverfahren“	-	0,0	31,0	15,0
Zuschüsse zur Verbilligung von Darlehen zur Förderung der Fischerei	0,3	0,2	0,4	0,4
Darlehen für die Kutterfischerei	1,9	1,9	2,3	2,1
Strukturmaßnahmen für die Seefischerei	0,6	1,0	1,3	1,3
Maßnahmen zur Anpassung der Kapazitäten in der Seefischerei	0,9	2,3	3,0	3,0
Vergütung an Banken für die Verwaltung von Bundesmitteln	2,3	2,2	2,0	1,8
Zuschüsse an die Bundesmonopolverwaltung für Branntwein	109,9	107,4	109,9	98,9
Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den neuen Ländern	0,1	0,1	0,1	0,1
Zuschüsse zur Markteinführung nachwachsender Rohstoffe	2,8	8,2	16,6	11,0

Quelle: BMF (2003)

8.3 Übersicht über sonstige Steuervergünstigungen in der Landwirtschaft

Bezeichnung der Steuervergünstigung	2001	2002	2003	Entwurf 2004
	Steuermindereinnahmen des Bundes in Mio. €			
Einkommen- und Körperschaftssteuer				
Für Steuerpflichtige über 55 Jahre oder mit Berufsunfähigkeit ...	59	53	53	53
Steuerfreie Entnahme von Grund und Boden aus dem Betriebsvermögen beim Bau einer eigengenutzten Wohnung oder einer Altenteilerwohnung	2	2	2	2
Steuerbefreiung der Vermietungsgenossenschaften und –vereine und der gemeinnützigen Siedlungsunternehmen	3	3	3	3
Steuerbefreiung land- und forstwirtschaftlicher Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften sowie -vereine	8	8	8	8
Versicherungssteuer				
Steuerbefreiung für Viehversicherungen, bei denen die Versicherungssumme 4.000 € nicht übersteigt	1	1	1	1
Branntweinsteuer				
Steuerbegünstigungen für Brennereien bis 4 hl A und für Stoffbesitzer	9	9	9	9

Quelle: BMF (2003)



Förderverein Ökologische Steuerreform e.V.

Der Förderverein ökologische Steuerreform (FÖS) ist ein gemeinnütziger Verein, der 1994 gegründet wurde, um die Ökologische Steuerreform (ÖSR) in Deutschland zu unterstützen. Er arbeitet mit anderen deutschen, aber auch internationalen Organisationen zusammen.

Unsere Ziele

Den Ausbau einer pragmatisch gestalteten ökologischen Steuer- und Finanzreform, die unsere ökologische Zukunftsfähigkeit ebenso nachhaltig verbessert wie unsere ökonomische Wettbewerbsfähigkeit, halten wir für das beste Instrument auf dem Entwicklungspfad zu einer innovativeren, naturschonenderen und zugleich wettbewerbsfähigeren Wirtschaftsordnung.

Um alle Vorteile einer ÖSR sicher zu stellen, sind für uns einige wenige Eckpunkte unverzichtbar. Im Übrigen sind wir offen und kompromissbereit:

- Beseitigung ökologisch kontraproduktiver Subventionen und Ausnahmeregeln im Steuerrecht
- weiterer Ausbau der am 1. April 1999 eingeführten systematischen Energiebesteuerung mit maßvollen, aber über längere Zeiträume stetigen Steuersatzerhöhungen
- Aufkommensneutrale oder sogar nettoentlastende Gestaltung der Reform, also keine Erhöhung der Abgabenquote
- Verwendung des Energiesteueraufkommens vorrangig zur Entlastung des Faktors Arbeit, insbesondere der Lohnnebenkosten, aber auch zur Senkung anderer standortbelastender Steuern, begrenzt auch zur Förderung ökologisch sinnvoller Projekte
- Internationale Wettbewerbsneutralität

Unser Vorgehen

Die Arbeit des FÖS erfolgt grundsätzlich überparteilich und unabhängig von Verbänden und Interessengruppen, was sich auch in der Struktur unserer Mitglieder widerspiegelt. Unter den rund 150 Mitgliedern (Mitte 2004) finden sich Experten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Forschung, Politiker aller demokratischen Parteien, Journalisten und eine Vielzahl engagierter Bürger. Der FÖS versteht sich als Sammelbewegung unabhängiger Vordenker und als Anstoßgeber wie Konsensstifter in der ÖSR-Debatte. Unsere wichtigsten Zielgruppen sind Entscheidungsträger und Multiplikatoren.

Förderverein Ökologische Steuerreform e.V. (FÖS), Brienner Straße 44, D 80333 München

Tel. 089/520 113 - 13, Fax 089/520 113 - 14

Mail: foes@foes-ev.de • Internet: www.foes-ev.de

Konto 804 371 3000, GLS Gemeinschaftsbank, BLZ 430 609 67



Die Gregor Louisoder Umweltstiftung

Die Gregor Louisoder Umweltstiftung wurde 1995 in München aus dem Erbe des Firmengründers gleichen Namens gegründet. Als gemeinnützige Stiftung bürgerlichen Rechtes setzt sie sich für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen ein. Dazu dienen die Erträge des Stiftungsvermögens von derzeit gut 18 Millionen Euro, die für die Förderung von Naturschutzprojekten anderer Organisationen und für die Eigenprojekte der Gregor Louisoder Umweltstiftung zur Verfügung stehen. Sie konzentriert sich dabei auf folgende Brennpunkte des Naturschutzes:

Ökologische und nachhaltige Landnutzung in Deutschland

- a) Erarbeitung der konzeptionellen und fachlichen Grundlagen einer ökologischen und nachhaltigen Land- und Forstwirtschaft
- b) Durchsetzung der Agrarwende durch entsprechende Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit
- c) Aufdeckung und Lösung von Konflikten der konventionellen Landwirtschaft mit dem Natur- und Umweltschutz
- d) Allgemeine Förderung von Institutionen und Projekten der ökologischen Landwirtschaft

Umwelt- und Naturschutz im Ballungsraum München

- a) Umweltbildung
- b) Erarbeitung und Umsetzung naturschutzfachlicher Konzepte zum Schutz bzw. Entwicklung wertvoller Biotope
- c) Naturschutzpolitische Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit

Schutz von Vorranggebieten des Naturschutzes

Großprojekte zur Erhaltung bedrohter Vorranggebiete des Naturschutzes (weltweit)

Förderpreise

Die Gregor Louisoder Umweltstiftung vergibt Förderpreise für besonderes persönliches Engagement. Beispiele:

- Förderpreise Wissenschaft: Prämierung von Nachwuchswissenschaftlern, die sich mit ihren Diplomarbeiten besonders für den Naturschutz engagiert haben, mit Förderpreisen.
- Förderpreis Umweltjournalismus: Prämierung von Tageszeitungsjournalisten, die sich besonders für den Naturschutz engagiert haben, mit Förderpreisen.

Gregor Louisoder Umweltstiftung, Brienner Straße 46, 80333 München,

E-mail: info@umweltstiftung.com • Internet: www.umweltstiftung.com

Tel. 089/54 21 21 42, Fax 089/52 38 93 35

Der NABU vor Ort

NABU Baden-Württemberg

Tübinger Straße 15, 70178 Stuttgart
Telefon: 07 11.9 66 72-0
Telefax: 07 11.9 66 72-33
E-Mail: NABU@NABU-BW.de
Internet: www.NABU-BW.de

NABU-Partner Bayern –

Landesbund für Vogelschutz (LBV)
Eisvogelweg 1, 91161 Hilpoltstein
Telefon: 0 91 74.47 75-0
Telefax: 0 91 74.47 75-75
E-Mail: info@LBV.de
Internet: www.LBV.de

NABU Berlin

Wollankstraße 4, 13187 Berlin
Telefon: 0 30.9 86 41 07
Telefax: 0 30.9 86 70 51
E-Mail: lvBerlin@NABU-Berlin.de
Internet: www.NABU-Berlin.de

NABU Brandenburg

Lindenstraße 34, 14467 Potsdam
Telefon: 03 31.2 01 55-70
Telefax: 03.31.2 01 55-77
E-Mail: NABU-Brandenburg@t-online.de
Internet: www.NABUBrandenburg.de

NABU Bremen

Contrescarpe 8, 28203 Bremen
Telefon: 04 21.3 39 87 72
Telefax: 04 21.33 65 99 12
E-Mail: info@NABU-Bremen.de
Internet: www.NABU-Bremen.de

NABU Hamburg

Osterstraße 58, 20259 Hamburg
Telefon: 0 40.69 70 89-0
Telefax: 0 40.69 70 89-19
E-Mail: NABU@NABU-Hamburg.de
Internet: www.NABU-Hamburg.de

NABU Hessen

Friedenstraße 26, 35578 Wetzlar
Telefon: 0 64 41.6 79 04-0
Telefax: 0 64 41.6 79 04-29
E-Mail: info@NABU-Hessen.de
Internet: www.NABU-Hessen.de

NABU Mecklenburg-Vorpommern

Zum Bahnhof 24, 19053 Schwerin
Telefon: 03 85.7 58 94 81
Telefax: 03 85.7 58 94 98
E-Mail: NABU.MV@t-online.de
Internet: www.NABU-MV.de

NABU Niedersachsen

Calenberger Straße 24, 30169 Hannover
Telefon: 05 11.91 10 50
Telefax: 05 11.9 11 05 40
E-Mail: NABU@NABU-Niedersachsen.de
Internet: www.NABU-Niedersachsen.de

NABU Nordrhein-Westfalen

Merowingerstraße 88, 40225 Düsseldorf
Telefon: 02 11.15 92 51-0
Telefax: 02 11.15 92 51-15
E-Mail: info@NABU-NRW.de
Internet: www.NABU-NRW.de

NABU Rheinland-Pfalz

Frauenlobstraße 15-19, 55118 Mainz
Telefon: 0 61 31.1 40 39-0
Telefax: 0 61 31.1 40 39-28
E-Mail: Kontakt@NABU-RLP.de
Internet: www.NABU-RLP.de

NABU Saarland

Antoniusstraße 18, 66822 Lebach
Telefon: 0 68 81.93 61 9-0
Telefax: 0 68 81.93 61 9-11
E-Mail: LGS@NABU-Saar.de
Internet: www.NABU-Saar.de

NABU Sachsen

Löbauer Straße 68, 04347 Leipzig
Telefon: 03 41.23 33 13-0
Telefax: 03 41.23 33 13-3
E-Mail: LV@NABU-Sachsen.de
Internet: www.NABU-Sachsen.de

NABU Sachsen-Anhalt

Schleinufer 18a, 39104 Magdeburg
Telefon: 03 91.5 61 93 50
Telefax: 03 91.5 61 93 49
E-Mail: Mail@NABU-LSA.de
Internet: www.NABU-LSA.de

NABU Schleswig-Holstein

Carlstraße 169, 24537 Neumünster
Telefon: 0 43 21.5 37 34
Telefax: 0 43 21.59 81
E-Mail: NABU.SH@t-online.de
Internet: www.NABU-SH.de

NABU Thüringen

Dorfstraße 15, 07751 Leutra
Telefon: 0 36 41.60 57 04
Telefax: 0 36 41.21 54 11
E-Mail: NABU-TH@t-online.de
Internet: www.NABU-Thueringen.de

Die Intensivlandwirtschaft ist ein wesentlicher Verursacher von Umweltschäden und gefährdet die biologische Vielfalt in Deutschland. An vielen Fehlentwicklungen sind aber nicht nur die einzelnen Bauern schuld, sondern ein falsches Subventionssystem, das umweltgefährdendes Wirtschaften finanziell attraktiv macht.

Diese Studie gibt einen Überblick über das deutsche und europäische Subventions- und Fördersystem und bewertet die aktuellen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft aus Sicht des Umweltschutzes. Im zweiten Teil werden Ansätze zur Einführung marktwirtschaftlicher Steuerungsinstrumente (Abgaben auf Pestizide und Nährstoffbilanzüberschüsse) zur Reduzierung der Umweltbelastung vorgestellt.

