

EUROPÄISCHES PARLAMENT



GENERALDIREKTION WISSENSCHAFT
ABTEILUNG FÜR UMWELT, ENERGIE UND STOA

THEMENPAPIER Nr. 1

UMWELT UND LANDWIRTSCHAFT

**Zum Stand der Diskussion zur Integration der Umweltpolitik
in die Landwirtschaft, der "Vergrünung" und der "Cross-compliance"**

Zusammenfassung

Das vorliegende Themenpapier diskutiert Ansätze zu einer Reform der Agrarpolitik insbesondere unter dem Blickwinkel einer verstärkten Einbeziehung von Umwelterfordernissen in die Agrarpolitik. Integration, Vergrünung und "cross-compliance" bilden hierbei die Schlüsselworte, die Gegenstand von drei Publikationen sind, deren Kurzfassung der Inhalt dieses Themenpapiers darstellt.

Autoren: Inke KALB, Assessorin jur.
Hans Hermann KRAUS, Hauptverwaltungsrat

Direktion B
Abteilung für Umweltfragen, Energiepolitik und STOA
Europäisches Parlament
L-2929 LUXEMBURG
Fax: (352) 4300 27718

oder

97-113, rue Belliard
B-1047 BRÜSSEL
Fax: (32) 2 284 49 55

Originalsprache: DE (verfügbar auch in EN und FR)
Manuskript beendet im Oktober 1997.

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einleitung	3
TEIL I: Die Integration der Umweltpolitik in die Gemeinsame Agrarpolitik	3
1. Auswahlverfahren für die Optionen, Länder und Parteien	3
2. Liste von Optionen	4
2.1. Optionen mit Bezug auf Einkommensbeihilfen	4
2.2. Optionen mit Bezug auf Quotensysteme	5
2.3. Optionen mit Bezug auf Flächenstillegungen	6
2.4. Extensivierung: Verringerung des Einsatzes und des Ertrages pro Hektar ...	8
2.5. Einführung von strengeren Umweltregelungen, die das Produktionsniveau beeinflussen	10
2.6. Einführung von Steuern auf eingesetzte Mittel	10
2.7. Festsetzung von höheren Gütestandards einschließlich Umweltbedingungen für die Produktion	10
2.8. Gewährung von Anreizzahlungen für naturschützende Maßnahmen, die das Produktionsniveau beeinflussen	11
2.9. Verknüpfung der Investitionsbeihilfen mit strengeren Umweltkriterien (cross-compliance)	12
3. Schlußfolgerungen und Empfehlungen	13
TEIL II: Die "Vergrünung" der Gemeinsamen Agrarpolitik	15
1. Entwicklungen in der europäischen Landwirtschaft im Hinblick auf die Umwelt ...	15
1.1. Zukünftige Entwicklungen in der europäischen Landwirtschaft	15
1.2. Entwicklungen in der GAP im Hinblick auf die Umwelt	15
1.3. Landwirtschaft, GAP und Artenvielfalt	16
2. Minderung der Umweltbeeinträchtigungen durch die Verringerung der eingesetzten Mittel	17
2.1. Von der Extensivierung zu einer dauerhaften Landwirtschaft	17
2.2. Ersatz der eingesetzten Mittel zur Verminderung der Umweltschäden bei gleichbleibender Qualität	17
2.3. Verringerung der eingesetzten Mittel in Weideland- und Molkereibetrieben - Nutzen für die Umwelt	18
3. Politische Instrumente zur Integration der Umwelt in die GAP	18

4.	Begrenzungen von oder Abgaben auf eingesetzte Mittel	19
5.	Einbeziehung von Umeltkriterien in die Kennzeichnung von Nahrungsmitteln	19
5.1.	Nahrungsmittelgütezeichen in Italien	19
5.2.	Verordnungen 2081/92 und 2082/92	20
6.	Cross-compliance	20
6.1.	Ökologische Bedingungen	20
6.2.	Entschädigung für den Umweltnutzen in der Landwirtschaft	20
TEIL III: Cross-compliance in der Gemeinsamen Agrarpolitik		22
1.	Begriff und Anknüpfungspunkt der cross-compliance	22
2.	Verknüpfung mit nationalen Maßnahmen	23
3.	Bewertung des Konzeptes	23
4.	Optionen der cross-compliance	24
4.1.	Anfertigung von Karten und Büchern	24
4.2.	Bewahrung von landschaftlichen Merkmalen und Biotopen	25
4.3.	Einrichtung von Feldrändern	25
4.4.	Überwachung der Auslastung durch das Weiden	26
4.5.	Einhaltung eines landwirtschaftlichen Verhaltenskodexes	26
4.6.	Teilnahme an Schulungskursen	27
5.	Umsetzung des Konzeptes	27

Einleitung

Die Gemeinsame Agrarpolitik hat sich in den letzten Jahrzehnten zunehmend der Kritik ausgesetzt, zum einen wegen der Überproduktion und den damit verbundenen Haushaltskosten, zum anderen wegen der hohen Umweltbelastungen. Die MacSharry Reform von 1992 hat nur zum Teil Abhilfe geschaffen, nämlich hinsichtlich der Verringerung der Überschüsse, nicht aber bezüglich der Berücksichtigung von Umweltbelangen. Die Maßnahmen zum Schutz von Umwelt und Natur sind auf Begleitmaßnahmen beschränkt geblieben. Zwar wurde durch die Reform das Agrar-Umwelt-Programm (Verordnung 2078/92) eingeführt. Doch umfaßt der entsprechende Ausgabentitel mit 650 Mio ECU im Jahre 1996 nur 1,6 % des Haushalts der Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds. Damit hat der Umweltschutz noch nicht in den Kernbereich der Gemeinsamen Agrarpolitik, nämlich der Markt- und Preispolitik, Eingang gefunden.

Im folgenden werden drei Studien vorgestellt, die sich mit dem Thema einer umweltgerechten Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik beschäftigen. Notwendigerweise gibt es gewisse Überschneidungen in der Behandlung von Themen.

TEIL I: Die Integration der Umweltpolitik in die Gemeinsame Agrarpolitik

Eine Studie des "Centre for Agriculture and Environment" (CLM) und des "Institut for European Environmental Policy", London (IEEP) zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, um Umweltbelange in die Markt- und Preispolitik der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einzubeziehen¹. Dieser nachfolgend wiedergegebenen Untersuchung liegt die Befragung verschiedener Parteien mehrerer Länder zugrunde, die in den genannten Politikbereichen eine wesentliche Rolle spielen. Mit den Beteiligten wurde eine Liste von Optionen diskutiert, an deren Erarbeitung auch niederländische und ausländische Kontaktpersonen und offizielle Ansprechpartner in der Europäischen Kommission (DG VI und DG XI) beteiligt wurden.

Zunächst soll vorausgeschickt werden, daß die Strategie, umweltpolitische Ziele mit Mitteln der Markt- und Preispolitik zu verfolgen, nicht unumstritten ist. Viele Wirtschaftswissenschaftler und Politiker vertreten die Ansicht, daß jedes politische Ziel nach seinen eigenen politischen Instrumenten verlangt. Es gibt jedoch gute Argumente, die zugunsten einer Integration von politischen Maßnahmen sprechen: Maßnahmen, die eng gesteckte Ziele verfolgen, müssen häufig durch ergänzende Maßnahmen korrigiert werden. Maßnahmen, die weit gesteckte Ziele verfolgen, sind oft kosteneffektiver, so daß Synergieeffekte genutzt werden können. Maßnahmen, die weit gesteckte Ziele verfolgen, haben zumeist eine breitere Basis.

1. Auswahlverfahren für die Optionen, Länder und Parteien

Die verschiedenen Optionen lassen sich je nach ihrem Ausgangspunkt in vier Kategorien unterteilen. Sie können an das Produkt, an die Produktionsmittel, an die Auswirkungen auf die Umwelt oder an die Auswirkungen auf Flora und Fauna anknüpfen. Für jeden dieser Ausgangs-

¹ Centre for Agriculture and Environment, Integrating the Environment into the CAP, 1995, Utrecht.

punkte gibt es zwei Optionen, um die Produktion zu kontrollieren, entweder mittels indirekter Kontrolle durch Preise oder mittels direkter Kontrolle durch die Menge.

Die Bewertung der Optionen richtet sich nach den Kriterien der Wirksamkeit und der Durchsetzbarkeit. Die Wirksamkeit beurteilt sich danach, ob die Überproduktion verringert wird, ob natürliche Ressourcen in verantwortungsvoller Weise genutzt werden, ob Artenvielfalt und Landschaftsvielfalt gefördert werden, ob zu einem angemessenen und ausgeglichenen Einkommen für Landwirte beigetragen wird. Die Durchsetzbarkeit bemißt sich daran, ob eine Finanzierung innerhalb der Gemeinschaft möglich und vertretbar ist, ob die Akzeptanz bei den verschiedenen Beteiligten in den Mitgliedsstaaten vorhanden ist.

Zum Zwecke der vorliegenden Untersuchung wurden fünf Mitgliedsstaaten ausgewählt, nämlich Frankreich, Deutschland, das Vereinigte Königreich, Spanien und Italien. Die befragten Parteien rekrutieren sich aus fünf Hauptgruppen des politischen Lebens, dem Landwirtschaftsministerium, Landwirtschaftsorganisationen, Agrarforschern, Umwelt- und Naturschutzorganisationen und der Industrie. Dabei ist die Auswahl der Länder und Parteien nicht repräsentativ und die Aussagen geben nicht unbedingt den offiziellen Standpunkt der jeweiligen Institution wieder. Die Mitgliedsstaaten wurden nach verschiedenen Kriterien ausgewählt, nämlich der Größe der landwirtschaftlich genutzten Fläche in dem Land, des politischen Einflusses des Landes auf die GAP und der Vielfalt der Typen von Landwirtschaft und Umwelt. Die kollektiven Parteien wurden ebenfalls nach verschiedenen Kriterien ausgewählt, nämlich der Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der GAP und der Umwelt, der Fachkunde und Autorität und der Vielfalt an Standpunkten. Die individuellen Parteien wurden aufgrund der folgenden Kriterien ausgesucht: Fachkunde, Einfluß, innovatorische Einstellung und neuartige Information.

2. Liste von Optionen

2.1. Optionen mit Bezug auf Einkommensbeihilfen

Die EU gibt hohe Beträge für direkte Einkommensbeihilfen an Landwirte aus, um Preissenkungen auszugleichen. Für das Jahr 1996 werden die gesamten Ausgaben dafür auf ungefähr 16 Mia. ECU geschätzt.

Cross-compliance: Umweltauflagen für Ausgleichszahlungen

Für Preissenkungen bei Getreide, Ölsamen, Proteinen, Schafen und Rindern werden Zahlungen geleistet, die an bestimmte Voraussetzungen geknüpft sind, denen weitere Bedingungen im Hinblick auf Umweltbelange hinzugefügt werden könnten. Das Prinzip der cross-compliance², d.h. der Bindung von Agrarsubventionen an umweltpolitische Erfordernisse findet unter den befragten Parteien - mit Ausnahme des spanischen Landwirtschaftsministeriums - breite Unterstützung. Manche Staaten haben bereits Formen dieser Verknüpfung eingeführt. Von Seiten der Bauernverbände wird vorgetragen, daß allgemeine Regeln in Anbetracht der regionalen Unterschiede nicht wünschenswert seien. Andererseits sollten unnötige Differenzierungen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen können, vermieden werden. Als Umweltkriterien werden vorgeschlagen das Vorhandensein von Bäumen und Hecken, die Verwaltung von Flächenrändern,

² s. dazu näher unter Teil III.

die Bodenabdeckung im Winter, der Fruchtwechsel, der Anbau von Luzernen, der Stand bei der Mineralbilanz, der Nitratanteil im Mutterboden im Herbst, der Einsatz von Düngemitteln, der Einsatz von Pestiziden und Herbiziden, die Pestizidrückstände im Boden, der Wasserverbrauch, die Tierhaltungsdichte, das Verbot der Überweidung, das Verbot der Bodenerosion, der organische Anbau, die Beteiligung am agro-umweltpolitischen Programm der Verordnung 2078/92. Ein erheblicher Nachteil des Konzeptes der cross-compliance besteht jedoch darin, daß danach Umweltbedingungen nur in den Sektoren erfüllt werden müssen, in denen Beihilfen existieren. Die größten Umweltprobleme finden sich jedoch in Bereichen, wie dem Gartenbau und der Schweinezucht, in denen gar keine Beihilfen gewährt werden. Die Einführung der cross-compliance könnte daher dazu führen, daß vermehrt in diese Sektoren ausgewichen wird, was die Beeinträchtigung der Umwelt noch verstärken würde.

Ersatz von mengenbezogenen durch flächenbezogene Zahlungen bei der Tierhaltung

Es wird allgemein befürwortet, die Höhe der Tierhaltungsdichte zu beschränken. Die Bauernverbände wünschen allerdings, die Höfe mit bestehender intensiver Tierhaltung auszusparen oder stufenweise umzustellen. Ein allgemeingültiger Standard soll nicht vorgegeben werden, da eine Differenzierung nach dem Bestimmungszweck und der Tragfähigkeit des Landes notwendig ist. Über die Umsetzung der Beschränkung herrscht jedoch keine Einigkeit. Die meisten Parteien haben sich dafür ausgesprochen, die mengenbezogenen durch flächenbezogene Zahlungen zu ersetzen. Denn durch Zahlungen, die sich an der Kopfzahl orientieren, wird die Haltung einer hohen Tierdichte belohnt. Andere bevorzugen Höchstwerte, Umweltstandards oder speziellere Regelungen hinsichtlich bestimmter Umweltbeeinträchtigungen.

2.2. Optionen mit Bezug auf Quotensysteme

Die Quotensysteme für Milch und Zucker können als indirekte Form der Preisunterstützung bezeichnet werden. Insofern sind Quoten ebenfalls für die Verknüpfung mit Umwelanforderungen geeignet. Manche der befragten Parteien sind gegen Quotensysteme als solche oder deren Austausch. Ihnen erscheint es vorzugswürdiger, eine direkte Umweltpolitik zu betreiben.

Einführung einer Höchstgrenze pro Hektar und Hof für Milchquoten

Die meisten Parteien sind dieser Maßnahme zugetan, doch wird auf verschiedene Schwierigkeiten hingewiesen. Die notwendige regionale Differenzierung wird nicht einfach umzusetzen sein. Höchstwerte für Milchquoten pro Hof sollten in Gegenden, in denen Geflügel- und Feldhöfe nebeneinander existieren, durch regionale Höchstquoten ersetzt werden. Die Maßnahme ist zu allgemein gehalten, da auch die Hofverwaltung Berücksichtigung finden sollte.

Neuzuweisung von Quoten nach Umweltkriterien

Die Mehrheit der Befragten spricht sich zugunsten einer selektiven Zuweisung von Quoten aufgrund von Umweltkriterien aus. Kürzungen stoßen hingegen auf weniger Akzeptanz, vor allem bei den Bauernverbänden.

Cross-compliance: Knüpfung von Umweltkriterien an Produktionsrechte bei Milch und Zucker

Die meisten Parteien sind für die Einführung von Umweltbedingungen bei Milch- und Zuckerquoten. Die Bauernverbände wollen jedoch nur leichte Anforderungen akzeptieren, die keine zusätzlichen Kosten mit sich bringen.

2.3. Optionen mit Bezug auf Flächenstillegungen

Mit der Agrarreform von 1992 wurden zwei Formen der Flächenstillegung eingeführt, einerseits die Flächenstillegung aus marktpolitischen Gründen, um Agrarüberschüsse zu verringern, und andererseits die Flächenstillegung aus umweltpolitischen Gründen, um Umweltbelastungen zu begegnen. Verschiedene Agrarorganisationen sind grundsätzlich gegen Flächenstillegungen, weil sie die Entvölkerung von ländlichen Räumen fürchten. Breite Unterstützung besteht hingegen für eine Flexibilisierung und Optimierung der bestehenden Flächenstillegungssysteme.

Ausdehnung von Ausgleichszahlungen auf dauerhaft von der Bewirtschaftung ausgenommenes Land

Bei dieser Option sind Flächenstillegungen nicht länger zwingend, werden aber subventioniert. Dies könnte zu einem Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzung schlechthin führen, sich aber zugunsten anderer Formen der Landnutzung, beispielsweise des Naturschutzes oder des Freizeitnutzens auswirken. Diese Möglichkeit, die bereits in der Europäischen Kommission diskutiert wird, findet unter den befragten Parteien allerdings wenig Zustimmung. Zwar unterstützen manche Agrarorganisationen diese Option aus Gründen der Vereinfachung. Auch spricht aus ihrer Sicht dafür, daß dadurch die Marktmechanismen gestärkt werden und dem Landwirt mehr Freiraum gelassen wird. Von anderen Beteiligten aus dem Bereich der Landwirtschaft, aber auch der Wirtschaft werden hingegen folgende Nachteile vorgetragen. Die Maßnahme greift nur bei hohen Entschädigungszahlungen, was erhebliche Kosten verursachen würde. Landwirten langfristig dafür Beihilfen zu gewähren, daß sie nichts tun, erscheint politisch unhaltbar. Dadurch würde auch - absurderweise - der Verkauf von Land an solch potente Parteien wie die Industrie oder den Staat subventioniert. Das Problem liegt auch nicht darin, daß es zuviel landwirtschaftlich genutztes Land, sondern daß es zuviele Landwirte gibt. Die Entschädigung für Konversionen sollte daher bei dem Landwirt und nicht bei dem Land anknüpfen. Naturschützer und Wissenschaftler weisen noch auf weitere Schwierigkeiten hin. Aus umweltpolitischer Sicht sollte nicht der Umfang der Agrarfläche, sondern der Einsatz von Mitteln verringert werden. Auch muß es sich bei dem auf diese Weise auf den Markt gebrachten Land nicht unbedingt um - aus Sicht des Naturschutzes - hochwertiges Land handeln. Im südlichen Europa müssen Bauern außerdem für die Aufrechterhaltung ihres Betriebes bezahlt werden, um eine ausreichende Landwirtschaft am Leben zu erhalten. Denn die landwirtschaftliche Nutzung des Landes dämmt Bodenerosion und Waldbrände ein und bewahrt traditionelle Landschaften und seltene Biotope.

Hinzufügung der Möglichkeit zwei-, drei- oder vierjähriger turnusmäßiger Flächenstillegung

Diese zusätzliche Option wird von fast allen Parteien befürwortet. Für die Landwirte bietet sie den Vorteil größerer Entscheidungsfreiheit. Außerdem würden die Kosten für das Säen von Schutzfrüchten (cover crops) dadurch geringer. Wenn damit allerdings die einjährige Flächenstillegung ersetzt werden sollte, befürchten die Kommission und einige Agrarfachleute einen geringeren Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion. Dies könnte dadurch verhindert

werden, daß die Mindestanteile der Flächenstillegung entsprechend erhöht werden. Nach Aussagen eines britischen Bauernverbandes soll Ackerland nach einjähriger Stillegung höhere Erträge an Getreide als zuvor erbringen. Insofern erscheint eine Flächenstillegung über zwei Jahre vorzugswürdiger. Was die Auswirkungen auf den Naturschutz angeht, gibt es unterschiedliche Ansichten. Britische Ornithologen glauben, daß eine einjährige Stillegung für das Einnisten von Vögeln zu kurz ist. Demgegenüber wurden von deutschen Experten die seltensten Pflanzenarten auf Flächen gefunden, die für ein Jahr stillgelegt waren. Man kann mithin nicht generell davon ausgehen, daß die einjährige Flächenstillegung für die Artenvielfalt nichts hergibt. In trockenen Gegenden sind zwei oder drei Jahre nicht lang genug, damit sich die Vegetation erholt. Andererseits erhöht die längerfristige Flächenstillegung das Risiko der Entstehung von Bränden und der Entwicklung von Gestrüpp. All dies macht deutlich, daß regionale Differenzierungen geboten sind.

Erweiterung der Möglichkeit von Feldränderstillegungen

Die meisten Parteien begrüßen diese zusätzliche Maßnahme der Flächenstillegung. Die Stillegung von Feldrändern anstatt Gesamtfeldern wirkt sich positiv auf den Umwelt- und Naturschutz aus. Dadurch werden weniger Dünge- und Pflanzenschutzmittel verwendet. Arten, die Feldränder bevorzugen, können sich besser entwickeln. Durch diese Option wird auch die Verschmutzung des Oberflächenwassers begrenzt. Bei andauernder Stillegung der gleichen Fläche entsteht eine bessere Samenbank in dem Boden. Die Gefahr der Erosion auf Abhängen kann dadurch gemildert werden. Die Auswirkungen im Hinblick auf eine Reduzierung der Produktion sind allerdings gering, da der Randbereich den am wenigsten produktiven Teil des Feldes darstellt. Um dieses Ziel dennoch zu erreichen, müßte der Mindestanteil erhöht werden.

Einführung des Austausches von Flächenstillegungspflichten

Ein flexibleres System der Flächenstillegung wird dadurch ermöglicht, daß mit Flächenstillegungspflichten gehandelt wird. Durch diesen Handel können Landwirte - je nach ihren Bedürfnissen - weniger oder mehr als die geforderte Fläche stilllegen. Die EU hat durch eine Entscheidung aus dem Jahr 1993 den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit eröffnet, einen solchen Handel - eventuell unter Auferlegung von Umweltbedingungen - einzuführen. Vereinzelt wird der freie Handel mit diesen Verpflichtungen befürwortet, da die Konzentration der Herstellung auf die produktivsten Felder aus wirtschaftlichen Gründen natürlich sinnvoll ist. Für die Mehrheit der Parteien ist diese Option aber nur unter strengen Bedingungen akzeptabel. Denn der Austausch bringt das Risiko einer wachsenden Entvölkerung von ländlichen Räumen mit sich. Die Produktion wird in die Hände einiger weniger Großhersteller gelegt. Die Herstellung wird zunehmen, da sich die Stillegung auf die am wenigsten ertragreichen Felder beschränken wird. Diese Nachteile könnten durch die Auferlegung von verschiedenen Bedingungen verhindert werden. So könnte beispielsweise für jede Transaktion ein weiterer Anteil an Flächenstillegung verlangt werden, die Transaktion zwischen Regionen beschränkt werden oder der Anteil an Flächenstillegung pro Bauernhof begrenzt werden.

Einführung von Flächenstillegungspflichten für alle Feldfrüchte

Die gegenwärtige Markt- und Preispolitik ist durch eine Spaltung in regulierte und nicht regulierte Produkte gekennzeichnet. Diese Trennung sollte dadurch überwunden werden, daß für alle Feldfrüchte Stillegungspflichten eingeführt werden. Damit nicht nur die am wenigsten produktiven

Felder stillgelegt werden, sollte ein Rotationssystem eingeführt werden, zum Beispiel in Form eines Sabbatjahres. Durch diese Vereinheitlichung könnten das komplizierte Regelwerk vereinfacht und Umgehungsversuche verhindert werden. Auf diese Weise könnte die landwirtschaftliche Nutzung von Land begrenzt und die umweltfreundlichere Umwandlung in Weideland gefördert werden. Dadurch könnte die Kontrolle der Produktion verbessert und die Konzentration der Produktion vermieden werden.

Umweltauflagen für Flächenstillegungen

Die Verordnung 1765/92 gibt den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, bestimmte Bedingungen für die Verwaltung von stillgelegten Flächen aufzuerlegen. In diesem Zusammenhang sollte die EU strengere Auflagen in Bezug auf Umweltbelange machen. Dabei sollte den regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. Zu diesen Maßnahmen könnte beispielsweise gehören, das Säen von Deckfrüchten vorzuschreiben, die Behandlung des Bodens einzuschränken oder das Weiden von Tieren aufzuerlegen.

Einbindung von Naturschutzorganisationen in die Verwaltung von stillgelegten Flächen

Stillgelegte Flächen bieten viele Möglichkeiten für die Steigerung der Artenvielfalt, die von den Landwirten jedoch - mangels Fachwissens - häufig nicht umfassend genutzt werden. Rat und Unterstützung könnten hierfür die Naturschutzverbände geben. Es würde der Produktivität dienen, die praktische Sachkunde der Landwirte mit der ökologischen Fachkunde der Naturschutzverbände zu kombinieren. In die Zusammenarbeit könnten auch Regierungsstellen miteinbezogen werden. Die meisten Parteien sind zu einer solchen Kooperation bereit.

2.4. Extensivierung: Verringerung des Einsatzes und des Ertrages pro Hektar

Statt die landwirtschaftlich genutzte Fläche zu reduzieren, könnte man auch auf die Verringerung der Erträge pro Hektar hinarbeiten. Anstelle der Flächenstillegung wird mithin häufig die Möglichkeit der Extensivierung propagiert. Fast alle der befragten Parteien sind für einen weniger intensiven Einsatz von Mitteln, da davon positive Effekte für die Umwelt zu erwarten sind. Was die Extensivierung der Erträge angeht, so fallen die Reaktionen unterschiedlich aus. Zum Teil wird eine Reduzierung in diesem Bereich - auch aus umweltpolitischer Sicht - nicht für notwendig erkannt. Überwiegend wird jedoch davon ausgegangen, daß ein Rückgang der Erträge mit der Verringerung der eingesetzten Mittel einhergeht. Hinsichtlich der Umsetzung dieser Politik bevorzugen die meisten Parteien Beihilfen für die freiwillige Extensivierung, die entweder generell oder regional ausgestaltet werden können.

Höchstbestand an Vieh

Im Bereich der Tierproduktion stellt die Dichte des Viehbestandes den wichtigsten Angriffspunkt für eine Extensivierung dar. Hierfür können aber keine allgemeinen Standards vorgeschrieben werden, sondern hinsichtlich der Höhe muß nach Regionen und sogar nach Höfen differenziert werden. Dabei können die Vorgaben als gesetzliche Regelung oder als Vorbedingung für Zahlungen umgesetzt werden.

Regulierung der Vielfalt, Entzerrung der Zeitpläne und -termine des Säens, Mähens und Erntens mit Entschädigung

Im Bereich des Obst- und Gemüseanbaus gibt es wenig Unterstützung für eine europäische Gesetzgebung mit diesen Inhalten. Die Einwände beziehen sich vor allem auf die klimatischen Unterschiede zwischen den Regionen und den Erntezeiten. Auch wäre eine Überwachung der Einhaltung dieser Regelungen bei zwingenden Maßnahmen nahezu unmöglich.

Verbot von Wachstumsregulatoren und bestimmten Pestiziden mit Entschädigung

Diese Option findet breitere Zustimmung. Verschiedene Parteien sind für ein Verbot des Wachstumsregulators Chlormequat (CCC), wodurch die Umwelt zwar nicht direkt geschädigt, aber die Produktion gesteigert wird. Sie versprechen sich davon einen geringeren Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie geringere Erträge. Teilweise wird dies jedoch mit der Begründung abgelehnt, daß ein Rückgang der Produktion und damit ein Nutzen für die Umwelt nicht zu erwarten sei, da ein solches Verbot durch technischen Fortschritt auszugleichen sei. Das Verbot von CCC würde auch nur den Getreideanbau betreffen. Verbote werden auch im Hinblick auf Pestizide und Fungizide diskutiert.

Die vorhergehenden beiden Optionen auf freiwilliger Basis unter Belohnung von Betrieben mit niedrigem Mitteleinsatz durch höhere Flächenzahlungen oder geringere Flächenstillegungspflichten

Diese Maßnahme, die auf der Entscheidungsfreiheit der Landwirte beruht, wird von fast allen Parteien getragen. Die Extensivierung auf freiwilliger Basis bereitet hinsichtlich der Überwachung weniger Schwierigkeiten als verbindliche Regelungen. Breite Unterstützung findet ebenfalls die Einführung von Beihilfen für die Umstellung auf organische Landwirtschaft, deren Nutzen für die Natur und Umwelt nur vereinzelt bezweifelt wird. Hinsichtlich der Entlohnung durch geringere Flächenstillegungspflichten wird angemerkt, daß diese Maßnahme aufgrund ihrer Attraktivität zu einem regelrechten Ansturm auf organische Landwirtschaft führen könnte, worunter die Qualität des Anbaus leiden würde. Zum Teil wird das Kosten-Nutzen-Verhältnis dieser Maßnahme bezweifelt, deren Zweck sich besser durch Steuern oder Quoten für eingesetzte Mittel verwirklichen ließe. Schließlich wird der EU von einer Partei vorgeworfen, die höchsten Zahlungen in Regionen mit den höchsten Erträgen pro Hektar zu leisten. Dadurch würde die Produktion noch weiter angekurbelt.

Entlohnung von guten Umweltergebnissen

Diese Option wird von den Parteien, mit denen sie diskutiert wurde, als gute, ja sogar beste Lösung empfunden. Es müßten aber bestimmte und meßbare Ziele auf regionaler Basis definiert werden wie zum Beispiel der Nitratgehalt im Grundwasser im Herbst, der Überschuß in der Mineralbilanz oder der Wasserverbrauch.

2.5. Einführung von strengeren Umweltregelungen, die das Produktionsniveau beeinflussen

Eine Extensivierung kann auch durch die Auflage von strengen Umweltstandards erreicht werden. Bezüglich dieser Möglichkeit gehen die Meinungen der Parteien weit auseinander. Teilweise wird vorgetragen, daß lediglich niedrige Standards oder Verhaltensregeln, die keine zusätzlichen Kosten verursachen, akzeptiert werden können. Im übrigen wird das Angebot von positiven Anreizen für die beste Strategie gehalten. Ein anderer Teil der Befragten ist für die Einführung

strikter Umweltkriterien, wobei Uneinigkeit darüber besteht, ob es sich um generelle oder regionale Kriterien handeln soll.

2.6. Einführung von Steuern auf eingesetzte Mittel

Ein weiterer Weg zur Extensivierung ist die Erhebung von Abgaben auf in der Landwirtschaft eingesetzte Mittel wie stickstoffhaltige Düngemittel, Pestizide oder Wachstumsregulatoren.

Steuern auf Düngemittel mit Entschädigung

Diese Option hat unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen. Eine Abgabe auf Stickstoff wird zum Teil begrüßt, zum Teil abgelehnt, zum Teil werden zusätzliche Maßnahmen für erforderlich gehalten. Einige landwirtschaftliche Verbände finden zumindest die Idee einer Reduzierung der Flächenstilllegungspflichten im Gegenzug attraktiv. Manche Parteien sprechen sich auch für Stickstoffquoten oder eine abgabenfreie Grundmenge aus. Teilweise wird der Erfolg all dieser Maßnahmen als äußerst gering eingeschätzt. Von Agrarwirtschaftlern wird jedoch - auch unter Hinweis auf eine bisher unveröffentlichte Studie - auf beträchtliche Effekte hinsichtlich der Verringerung nicht nur des Einsatzes von Stickstoff, sondern auch der Produktion schlechthin verwiesen.

Steuern auf Agrochemikalien mit Entschädigung

Die Einführung einer Abgabe auf andere Agrochemikalien findet weniger Zuspruch, da hier die Zweifel über die Auswirkungen auf die Produktion größer sind. Manche Parteien halten diese Maßnahme bei Einführung einer Stickstoffabgabe sogar für überflüssig, da sich deren Einsatz dann automatisch reduzieren würde.

2.7. Festsetzung von höheren Gütestandards einschließlich Umweltbedingungen für die Produktion

Extensivierung kann auch über die Produktqualität erreicht werden. Alle befragten Parteien sind Gütekennzeichnungen gegenüber positiv eingestellt. Die meisten sind auch der Ansicht, daß in diesem Zusammenhang Umweltbelange eine größere Rolle spielen sollten. Während von Seiten der Industrie vorgeschlagen wird, all dies dem Markt zu überlassen, sollte - nach Ansicht der anderen Parteien - staatlicherseits oder auf Gemeinschaftsebene schützend und überwachend eingegriffen werden.

Gewährleistung höheren Schutzes für regionale Kennzeichnungen bezüglich Umweltkriterien

Es gibt bereits eine wachsende Zahl von regionalen Kennzeichnungen, die Bedingungen bezüglich der Umwelt enthalten. Die befragten Agrarexperten gehen davon aus, daß diese Kennzeichnungen die Erträge pro Hektar einschränken werden. Durch strenge Umweltbedingungen, deren Einhaltung genau überwacht wird, wird die Produktion gedrosselt. Dies zeigen die Beispiele des organischen oder integrierten Anbaus. Die Anknüpfung an die Region verhindert die Verlegung von Betrieben in Gegenden, in denen ein höheres Produktionsniveau erreicht werden kann.

Einführung von allgemeinen grünen Kennzeichnungen

Auf Gemeinschaftsebene gibt es bereits ein Beispiel für diese Option, nämlich das europäische Label für Getreideprodukte aus organischem Anbau. Viele Parteien würden die Einführung einer solchen Kennzeichnung auch für andere Produkte begrüßen. Von manchen Seiten wird allerdings darauf hingewiesen, daß die Qualität der Erzeugnisse darunter nicht leiden dürfe.

Gewährung höherer Flächenzahlungen oder geringerer Flächenstilllegungspflichten für Bauern, die sich für eine grüne Kennzeichnung qualifizieren

Wenn die Produktion durch diese Kennzeichnungen gesenkt wird, stellt sich wiederum die Frage nach einer Entschädigung für die Landwirte. Zum Teil wird angeführt, daß dieser Ausgleich ausschließlich auf dem Markt stattfinden sollte. Die meisten anderen Parteien befürworten demgegenüber weitere flächenbezogene Zahlungen oder geringere Flächenstilllegungspflichten.

2.8. Gewährung von Anreizzahlungen für naturschützende Maßnahmen, die das Produktionsniveau beeinflussen

Eine weitere indirekte Strategie zur Drosselung der Produktion und damit zum Nutzen der Umwelt besteht darin, die Artenvielfalt in der Landwirtschaft zu fördern. Das Angebot von Anreizen hierzu wird von den Parteien weitgehend unterstützt. Da den Landwirten der Naturschutz nicht aufgezwungen werden kann, bieten sich wiederum zusätzliche Zahlungen für freiwillige Maßnahmen an. Es wird vorgeschlagen, die in den Mitgliedsstaaten bereits bestehenden Programme, deren Effektivität teilweise angezweifelt wird, von einem Europäischen Ausschuß von Ökologen überprüfen zu lassen. Ob sich durch solche Zahlungen eine Beeinflussung des Produktionsniveaus erreichen läßt, wird unterschiedlich beurteilt. Zumindest in sehr produktiven Gegenden müßten die Zahlungen dafür ziemlich hoch sein. Teilweise wird angeregt, den EU-Agrarhaushalt weiter auf Zahlungen umzustellen, die in der Öffentlichkeit Unterstützung finden.

Gewährung eines Ausgleichs für Beschränkungen

Eine einfache Methode besteht darin, Landwirte gegen einen Ausgleich zu Einschränkungen ihrer landwirtschaftlichen Nutzung zu bringen. Diese Maßnahme wird bereits in vielen regionalen Programmen angewandt. Zum Teil wird allerdings bemängelt, daß die Landwirte dadurch nicht dazu angehalten werden, zu positiven Ergebnissen zu kommen.

Entlohnung von positiven Tätigkeiten

Die Belohnung von positiven Aktionen findet ebenfalls breite Unterstützung. Teilweise wird diese

Option auch - aufgrund ihrer Initiativwirkung - der vorhergehenden Lösung vorgezogen. Solche Anreize sind bereits mit den Verordnungen 2080/92 und 2078/92 auf Gemeinschaftsebene geschaffen worden. In den Mitgliedesstaaten existieren verschiedene Programme dieser Art. Man kann hierbei unterscheiden zwischen nicht quantifizierbaren Naturschutzziele, die nach dem durchschnittlichen Arbeitsaufwand entschädigt werden, und quantifizierbaren Naturschutzziele, die ergebnisbezogen vergütet werden.

Entlohnung von besonderen Naturschutzergebnissen

Diese Option wird von vielen Parteien für ideal gehalten. Die Beurteilung und Überwachung dieses Konzeptes bereitet jedoch große Schwierigkeiten.

2.9. Verknüpfung der Investitionsbeihilfen mit strengeren Umweltkriterien (cross-compliance)

Neben den Preis- und Einkommensbeihilfen gewährt die EU auch finanzielle Unterstützung für betriebliche Investitionen und infrastrukturelle Maßnahmen. Diese Investitionsbeihilfen werden mehr und mehr Umweltbedingungen unterworfen.

Knüpfung strengerer Umweltbedingungen an Investitionsbeihilfen

Die meisten Parteien akzeptieren die Verknüpfung der Investitionsbeihilfen mit solchen Bedingungen. Teilweise wird angeregt, Investitionshilfen nicht mehr zur Steigerung der Erträge, sondern zur Kürzung der Kosten und zum Nutzen der Umwelt einzusetzen. Zum Teil wird aber auch gefordert, die Möglichkeit von ertragssteigernden Beihilfen offenzuhalten. In Südeuropa spielen Beihilfen für infrastrukturelle Maßnahmen eine wesentlich größerer Rolle als in Nordeuropa. Die Auswirkungen solcher Tätigkeiten - vor allem der Bewässerung - auf die Umwelt werden von den verschiedenen Seiten unterschiedlich beurteilt. Bezüglich der Bewässerungsmaßnahmen wird kritisiert, daß dadurch das Land ausgetrocknet und mit Schwermetallen belastet wird.

Forderung einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Zustimmung eines Umweltgremiums für große Infrastrukturvorhaben

Den meisten Parteien erscheint eine Ausdehnung der Umweltverträglichkeitsprüfung auf landwirtschaftliche Projekte nützlich. Es wird allerdings auch Kritik daran geäußert, daß diese Umweltverträglichkeitsprüfungen - soweit sie im Bereich der Landwirtschaft bereits angewendet werden - zu viele Ausnahmen vorsehen und zu wenig verbindlich sind. Über die Einräumung eines Zustimmungsrechts an ein Umweltgremium sind die befragten Parteien geteilter Meinung. Die Kommission schlägt vor, bei komplexen Vorhaben ein regionales Komitee bestehend aus den Betroffenen einzurichten. Die Bauernverbände lehnen es ab, Nichtregierungsorganisationen ein Zustimmungsrecht zu gewähren. Es erscheint ihnen allerdings akzeptabel, solchen Organisationen eine Beratungskompetenz einzuräumen.

3. Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Die meisten Parteien sind für eine weitere Integration umweltpolitischer Ziele in die GAP. Die

Ansicht, Überproduktion und Umweltprobleme am besten gleichzeitig durch doppelfunktionale Maßnahmen anzugehen, ist jedoch nicht ungeteilt.

Der Standpunkt der Bauernverbände wird natürlich vorwiegend von den dahinterstehenden Interessen der Landwirte bestimmt. Sie wenden sich gegen Umweltmaßnahmen, die mit zusätzlichen Kosten verbunden sind, es sei denn, ihnen wird eine Entschädigung zugesichert. Sie sind skeptisch gegenüber Maßnahmen, die eine Spaltung in ihren Reihen hervorrufen könnten. Grundsätzlich geben sie freiwilligen Maßnahmen den Vorzug. Die Landwirtschaftsministerien richten ihr Augenmerk vor allem auf die wirtschaftlichen Interessen ihrer Regionen und damit auf die Position der Bauernverbände. Dabei läßt sich feststellen, daß in Italien und Deutschland den regionalen Ministerien gegenüber den nationalen Ministerien immer mehr Gewicht zukommt. Aus Sicht der Industrie sind wichtige Ziele, die GAP marktgerecht zu reformieren, den Agrarhaushalt zu kürzen und das Subsidiaritätsprinzip zu beachten. Natur- und Umweltschutzorganisationen haben sich in die bisherigen Reformen wenig einbringen können. Zwischen diesen Organisationen besteht Uneinigkeit über bestimmte Fragen, beispielsweise über die Vereinbarkeit eines hohen Produktionsniveaus pro Hektar mit einem niedrigen Grad an Umweltverschmutzung oder über die Vorzugswürdigkeit von extensiver Landwirtschaft mit hoher Artenvielfalt oder von Flächenstillegungen für Naturschutzgebiete.

Unter den Parteien dominieren zwei Visionen über die Zukunft der europäischen Landwirtschaft: Einerseits herrscht die Vorstellung, daß das Agrarland in drei Kategorien unterteilt werden sollte: effizient und intensiv genutztes bebautes Land, breiteren landwirtschaftlichen Zielen dienendes Land und - für nicht landwirtschaftliche Zwecke - stillgelegtes Land. Dieser Standpunkt steht im Einklang mit einer marktorientierten Auffassung. Andererseits wird die Extensivierung auf dem gesamten Agrarland propagiert. Dadurch soll der Entvölkerung in nicht intensiv genutzten Gegenden und den Umweltbeeinträchtigungen in intensiv genutzten Gegenden gleichzeitig begegnet werden. Innerhalb der Verfechter dieses Konzepts besteht Uneinigkeit, ob bestehende intensive Betriebe ausgenommen oder langsam umgestellt werden sollten.

Hinsichtlich der einzelnen Optionen werden folgende Empfehlungen abgegeben: Es sollten vergleichende Umweltverträglichkeitsprüfungen hinsichtlich der Modelle Flächenstillegung oder Extensivierung vorgenommen werden, die - Region für Region - die Auswirkungen dieser Alternativen auf Umwelt und Natur untersuchen. Maßnahmen zur Flexibilisierung und Optimierung des bestehenden Flächenstillegungssystems sollten ausgearbeitet und diskutiert werden. Über die Einführung von Stilllegungspflichten bezüglich aller Feldfrüchte in Form eines Rotationssystems sollte nachgedacht werden. Die Diskussion und Forschung bezüglich des Konzeptes der cross-compliance für alle Arten der Agrarsubventionen müßte verstärkt werden. Es sollten Verhaltenskodexe für die landwirtschaftliche Praxis in allen Ländern und Regionen entwickelt werden. Im Hinblick auf die Extensivierung der Landwirtschaft scheinen vor allem die Optionen der Kennzeichnungen, der Stickstoffabgabe und der Entlohnung positiver Umweltergebnisse, die größte Aussicht auf Umsetzung zu haben. Ferner sollte die theoretische und praktische Forschung im Hinblick auf eine Stickstoffabgabe vorangetrieben werden. Die Investitionsbeihilfen sollten von produktivitätssteigernden Investitionen auf kostensenkende und umweltschützende Investitionen umgelenkt werden. Die EU sollte eine zwingende Umweltverträglichkeitsprüfung einführen für infrastrukturelle Vorhaben, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt erwarten lassen. Die Kommission sollte hier ein Beispiel geben, indem sie eine Umwelteinschätzung für jede größere Änderung der GAP abgibt. Den Nichtregierungsorganisationen sollte ein Beratungsrecht auf nationaler und regionaler Ebene eingeräumt werden.

Es wird empfohlen, die von der EU verfolgten Ziele der nachhaltigen Entwicklung, der Integration des Umweltschutzes in die Landwirtschaftspolitik und der Anerkennung der Bauern als Landschaftspfleger zu zentralen Anliegen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu machen. Die in der Umweltpolitik der Gemeinschaft herrschenden Prinzipien - das Vorbeugeprinzip, das Verursacherprinzip, das Ursprungsprinzip und das Integrationsprinzip - sollten auch in der GAP umgesetzt werden. Um der Rolle der Bauern in der Landschaftspflege gerecht zu werden, sollte diesen Grundsätzen ein weiterer hinzugefügt werden, nämlich das Prinzip der Entlohnung guter Verwaltung (the-steward-is-remunerated-principle). Dieser Grundsatz kann durch die selektive Gewährung von Zahlungen, Quoten oder anderen Formen der Unterstützung verwirklicht werden. Dadurch werden positive Umweltergebnisse gemessen und belohnt. Das in der GAP geltende Prinzip der Spezialisierung, wonach dort produziert werden soll, wo die Produktion am billigsten ist, sollte - in abgeänderter Form - fortgelten: Es soll dort produziert werden, wo die Kosten - einschließlich negativer Außenwirkungen - am geringsten und der Nutzen - einschließlich positiver Außenwirkungen - am höchsten ist. Es wird empfohlen, ein einheitlicheres, einfacheres und entschlosseneres System der Subventionierung und Regulierung zu entwickeln. Darin sollten die Elemente Produktionskontrolle, Qualitätsverbesserung, Einkommensbeihilfen, Umweltausrichtung und Landschaftspflege Berücksichtigung finden.

TEIL II: Die "Vergrünung" der Gemeinsamen Agrarpolitik

Im Oktober 1994 wurde von dem Institute for European Environmental Policy (IEEP) und von dem Centre for Agriculture and Environment (CLM) eine europäische Konferenz über die Gemeinsame Agrarpolitik organisiert. Dort wurden zum Thema Umwelt- und Naturschutz im Bereich der Landwirtschaft verschiedene Vorschläge präsentiert und diskutiert, von denen im folgenden einige ausgewählte Beiträge dargestellt werden sollen³.

In der Eröffnungsrede wurde angeregt, einerseits extensive Landwirtschaftssysteme zu konservieren und andererseits intensive Landwirtschaftssysteme zu extensivieren. Dazu sollte innerhalb der GAP ein duales System entwickelt werden, in dem umweltgerechte Methoden wesentlich höhere Beihilfen erhalten als andere Verfahren. In der Gemeinschaftspolitik sollten mehr und mehr ökonomische und finanzielle Instrumente eingesetzt werden. Zum einen können sie in den Marktmechanismus eingebaut werden, so daß durch die Auswahl des Produktes den Umweltkosten Rechnung getragen wird. Zum anderen bedarf es für deren Einsatz keines umfassenden Netzwerks der Überwachung und Durchsetzung.

1. Entwicklungen in der europäischen Landwirtschaft im Hinblick auf die Umwelt

1.1. Zukünftige Entwicklungen in der europäischen Landwirtschaft

Es gibt zwei beunruhigende Tendenzen in der europäischen Landwirtschaft. In geographischer Hinsicht läßt sich feststellen, daß es in der landwirtschaftlichen Produktion zu einer immer höheren Konzentration (4/5 der Produktion auf 1/4 des Territoriums) kommt, die sich vor allem im Küstenbereich ansiedelt. Die technische Entwicklung hat zu einer Mechanisierung und Chemisierung der Landwirtschaft und damit zu einer erheblichen Steigerung der Produktion geführt. In sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht hält die Entwicklung jedoch nicht Schritt. Die Intensivierung der Landwirtschaft bringt es mit sich, daß immer mehr Arbeitsplätze verloren gehen und immer mehr Betriebe aufgeben.

1.2. Entwicklungen in der GAP im Hinblick auf die Umwelt

Der institutionelle Kontext für die Integrierung von Umweltbelangen in die Agrarpolitik erfordert horizontale Kooperation und Koordination durch Sektoren und Ministerien hindurch sowie vertikale Kooperation und Koordination auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene. Auch Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen sollten in diese Politik miteinbezogen werden.

Bei einer Bestandsaufnahme lassen sich verschiedene Defizite bei der europäischen Landwirtschaftspolitik feststellen. Zum einen ist die Gemeinsame Agrarpolitik als wirtschaftlich ineffizient zu bezeichnen. Während die Produktion in der EU um 30 % stieg, schnellte die

³ Centre for Agriculture and Environment, Greening the CAP - Pour une PAC verte, 1995, Utrecht

Abteilung Garantie des Agrarfonds für Marktunterstützung um 150 % in die Höhe. In der gleichen Zeit nahm aber das Gesamteinkommen im Agrarsektor um 20 % ab. Auch muß die Landwirtschaftspolitik der Gemeinschaft als sozial unausgewogen gelten. Denn 50 % der Produzenten tragen nur 5 % zu der Gesamtproduktion bei. Da die Einkommensbeihilfen an den Produktionsanteil gekoppelt sind, sind sie folglich sehr ungleich verteilt. Die Zahl der Landwirte ist von 16 Millionen in den siebziger Jahren auf 8 Millionen in den neunziger Jahren gesunken.

Ob Landwirtschaft und Naturschutz separat oder integriert behandelt werden soll, läßt sich nicht verallgemeinern. Ersterem dient die Stilllegung von Flächen, letzterem die Extensivierung der Produktion. Der einzuschlagende Weg hängt von den jeweiligen Umständen ab, so daß unterschiedliche Lösungen im Hinblick auf die örtlichen Gegebenheiten verfolgt werden sollten.

Den Prinzipien der europäischen Agrarpolitik sollte ein weiteres beigefügt werden, nämlich das der ökologischen Verantwortung. Die Beihilfen sollten an Umweltbedingungen geknüpft werden. Auch könnte ein Öko-Pool eingerichtet werden, aus dem Landwirte unterstützt werden könnten, die sich umweltfreundlicherer Agrarmethoden bedienen. Als institutioneller Rahmen sollte ein neues EU-RULE-Komitee (European Rural Use of Land and Environment) eingerichtet werden. Ihm sollten die nationalen Maßnahmen zur Überprüfung zugeleitet werden.

Die Landwirtschaft darf nicht mehr auf ihre Rolle als Ernährer verengt werden. Genauso wie in allen anderen ökonomischen Bereichen sollte sich die Wirtschaft auch hier zunehmend dem Austausch von immateriellen Gütern zuwenden. Es gilt daher, den Beruf des Landwirts neu zu definieren und andere Berufungen der Landwirtschaft zu intensivieren.

1.3. Landwirtschaft, GAP und Artenvielfalt

Viele Trends in der modernen Agrarwirtschaft haben negative Auswirkungen auf den Naturschutz. Die Intensivierung, Spezialisierung, Konzentrierung und Mechanisierung der Landwirtschaft hat eine Abnahme in den Populationen vieler Tierarten mit sich gebracht.

Es sollten Agrarmethoden gefördert werden, die von höherem Wert für den Naturschutz sind. Anreize sollten geschaffen werden, um die Intensität der Landwirtschaft zu verringern. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die landwirtschaftliche Betriebsführung zu verbessern. Bestimmtes Gelände sollte aus der Agrarwirtschaft herausgenommen werden, um neue Lebensräume für Tiere zu schaffen. Schließlich sollte die Anwendung bestimmter landwirtschaftlicher Praktiken unterstützt werden. Der Nutzen für die Erhaltung der Umwelt muß sich in dem Subventionssystem widerspiegeln. Neue Maßnahmen in dieser Richtung sollten die Verknüpfung von Direktsubventionen mit Umweltstandards, vor allem im Bereich der Tierhaltung, die Abgaben auf Nährsubstanzen und Pestizide und die Einführung von ökologischen Kennzeichnungen sein.

2. Minderung der Umweltbeeinträchtigungen durch die Verringerung der eingesetzten Mittel

2.1. Von der Extensivierung zu einer dauerhaften Landwirtschaft

Extensivierung kann dahingehend betrieben werden, daß weniger auf der gleichen Fläche produziert wird, oder daß genausoviel auf einer größeren Fläche produziert wird. Es gibt verschiedene Gründe, die den Landwirt zu der Extensivierung seines Betriebes bestimmen können. Durch die bessere Nutzung der natürlichen Ressourcen können die Kosten gesenkt werden. Die Arbeit läßt sich einschränken und vereinfachen, um den Betrieb zu expandieren und die Tätigkeit zu diversifizieren. Dadurch wird das Territorium abwechslungsreich gestaltet, wodurch verschiedene Abschnitte entstehen, die sich gegenseitig ergänzen. Die Qualität der Produkte, die durch natürliche oder traditionelle Produktionsverfahren erzeugt werden, wird erhöht. Schließlich werden die natürlichen Ressourcen geschont und geschützt. Die zwingende Stilllegung von Flächen birgt hingegen die Gefahr in sich, daß auf den verbleibenden Flächen die Intensivierung der Produktion noch zunimmt.

2.2. Ersatz der eingesetzten Mittel zur Verminderung der Umweltschäden bei gleichbleibender Qualität

Um negative Effekte im Hinblick auf die Produktqualität und das Einkommen zu vermeiden, sollten die eingesetzten Mittel nicht einfach verringert werden. Stattdessen sollten sie in gezielter Weise durch eine multifunktionelle Fruchtfolge - begleitet von anderen Maßnahmen - ersetzt werden. Denn Feldfrüchte unterscheiden sich erheblich in ihren Bedürfnissen im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und in ihren Auswirkungen auf die Umwelt. Um einen optimalen Fruchtwechsel zu erarbeiten, sollten die Früchte nach ihrer wirtschaftlichen Bedeutung geordnet und hinsichtlich ihrer biologischen, physikalischen und chemischen Eigenheiten beschrieben werden. Dadurch wird das kurzfristige Interesse, Profit zu machen, mit dem langfristigen Interesse, die Bodenfruchtbarkeit zu wahren, in Einklang gebracht. Kenntnisse über die Unterschiede zwischen den Früchten können auch für eine präventive Politik genutzt werden, denn Vorbeugung ist sicherer und billiger als Kontrolle. Die multifunktionelle Fruchtfolge kann auch Unkraut vorbeugen. Zur Unterstützung sollte aber zusätzlich eine ökologische Infrastruktur eingerichtet werden, um Lebensräume für nützliche Insekten zu schaffen. Auf den Einsatz von Pestiziden sollte nur im äußersten Fall zurückgegriffen werden.

Darüber hinaus gilt es, weitere agro-ökologische Kriterien zu beachten. Alle Felder eines landwirtschaftlichen Betriebes sollten aneinander angrenzen, um eine agro-ökologische Einheit zu erhalten. Dabei sollten die Felder eine Mindestgröße haben, wobei für die Länge und Breite eine Höchstgröße festgelegt werden sollte. Der Fruchtwechsel sollte mindestens bis zu vier oder sechs Blöcke enthalten, da bei kürzerer Fruchtfolge der biotische Stress zunimmt. Der Anteil an Getreide sollte 0.3 oder 0.5 nicht überschreiten, um das Bedürfnis nach einzusetzenden Mitteln niedrig zu halten.

2.3. Verringerung der eingesetzten Mittel in Weideland- und Molkereibetrieben - Nutzen für die Umwelt

Weidelandbetriebe mit Milchvieh wurden in den letzten Jahrzehnten erheblich intensiviert. Die Überbeanspruchung resultiert vorwiegend aus einer hohen Tierdichte, zunehmendem Ersatz von Futter durch Futterkonzentrat, übermäßigem Einsatz von Düngemitteln und kurzfristigem wirtschaftlichen Denken. Die natürlichen Bedingungen hinsichtlich des Weidelands sind sehr unterschiedlich, so daß die Intensität des Betriebes den örtlichen Umständen angepaßt sein sollte.

Ein gesunde Viehhaltung erfordert einen ausgewogenen Ernährungszyklus. Da nur etwa 20 bis 25% des Phosphors diesen Kreislauf verläßt, sollte die Zuführung von Zusatzstoffen und Düngemitteln auf diese Höhe beschränkt werden. Bei Weideland mit einer Tragfähigkeit von zwei Kühen pro Hektar entspricht dies 600 Kilogramm an Konzentrat jährlich pro Kuh. Auch stickstoffhaltige Düngemittel sollten auf weniger als 60 Kilogramm pro Hektar begrenzt werden.

3. Politische Instrumente zur Integation der Umwelt in die GAP

Die nächste Reform der GAP sollte zum Ziel haben, die Überschüsse abzubauen und die Verschmutzung zu verringern. Diese Ziele können getrennt, aber auch gemeinsam verfolgt werden. Letztere Vorgehensweise bietet den Vorteil, mehr Synergie zu erzeugen. Dies könnte weniger Kosten erfordern und mehr Unterstützung erfahren.

In theoretischer Hinsicht lassen sich vier Anknüpfungspunkte ermitteln, nämlich Produkt, Produktionsmittel, Auswirkungen auf die Umwelt und Auswirkungen auf die Artenvielfalt. Als Mechanismen kommen die Regelung der Mengen und die Regelung der Preise in Betracht. In praktischer Hinsicht lassen sich Optionen unterscheiden, die zum einen auf Flächenstillegungen und zum anderen auf Extensivierung gerichtet sind. Für die erstgenannte Alternative kommen auch die Stilllegung von Feldrändern statt des Gesamtfeldes oder die Stilllegung für zwei, drei oder vier Jahre in Betracht. Die letztgenannte Alternative läßt sich in weitere vier Kategorien unterteilen. Zunächst bietet sich eine Politik der cross-compliance an, worunter die Vereinbarkeit agrarpolitischer Maßnahmen mit ökologischen Prinzipien zu verstehen ist. Diese Verknüpfung mit Umweltkriterien kann auf die Einkommensunterstützung, auf Quotensysteme, auf den gesetzlichen Schutz von Qualität und regionaler Marken und auf die Investitionshilfe angewendet werden. Weiter können Abgaben auf bestimmte Mittel erhoben werden. Zwar werden dadurch die Kosten der Landwirte steigen, doch könnte dies durch höhere Preise, höhere Hektarzahlungen oder niedrigere Flächenstilllegungspflichten ausgeglichen werden. So kommt beispielsweise eine Abgabe auf nitrathaltige Düngemittel oder auf Chlormekat (CCC) in Betracht. Güte-, Herkunfts- und grüne Kennzeichnungen, die auch Umweltstandards enthalten, nehmen immer mehr an Bedeutung zu. Schließlich könnten Zahlungen geleistet werden, um die Landwirte anzuhalten, positiv im Hinblick auf die Umwelt zu wirken. Die Zahlungen können als Ausgleich für aufgewendete Kosten, als Zahlungen für spezifische Maßnahmen oder als Zahlungen für die erreichten Ergebnisse erfolgen.

Bei einer Reform der GAP sollten zwei neue Ziele aufgenommen werden. Einerseits sollte eine nachhaltige Landwirtschaft angestrebt werden, wobei hierzu drei verschiedene Aspekte gehören. In ökonomischer Hinsicht bedarf es der Wettbewerbsfähigkeit bezüglich Güte und Preis. In sozialer Hinsicht verlangt die Nachhaltigkeit ein angemessenes Einkommen für die Landwirte. In

ökologischer Hinsicht gilt es schließlich, vernünftig mit den natürlichen Ressourcen umzugehen. Andererseits sollten der Landwirtschaft weitere Funktionen zukommen, so wie Artenvielfalt, Landschaftspflege, Agrartourismus, Grundwassersicherung, Energieproduktion und organische Abfallverwertung.

Folgende Richtlinien sollten in der zukünftigen Gemeinsamen Agrarpolitik Beachtung finden: Man sollte den Markt so viel wie möglich, den Staat so wenig wie nötig nutzen. Entscheidungen sollten im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip so weit unten wie möglich und so weit oben wie nötig getroffen werden. Die Umweltbelange sollten nicht in einer eigenen Umweltpolitik forciert, sondern in die Agrar-, Struktur- und Handelspolitik integriert werden. Die Prinzipien der europäischen Umweltpolitik, nämlich die Prinzipien der Vorsorge und Vorbeugung, das Ursprungsprinzip und das Verursacherprinzip, sollten verstärkt werden. Diese Grundsätze sollten ferner um ein neues Prinzip - das Prinzip der Entlohnung guter Verwaltung (the-steward-is-remunerated-principle) erweitert werden, wonach positive Umwelteffekte zu vergüten sind. Das Budget der Gemeinsamen Agrarpolitik sollte nicht gekürzt, aber umverteilt werden.

4. Begrenzungen von oder Abgaben auf eingesetzte Mittel

Die Erhebung von Abgaben zur Reduzierung der Umweltschäden durch nitrathaltige Düngemittel bietet verschiedene Vor- und Nachteile. Die Abgabe allein zeigt erst dann Wirkung, wenn sie verhältnismäßig hoch ist. Außerdem können Abgaben in Regionen, die keine hohe Umweltverschmutzung kennen, von geringem Nutzen sein, während sie in Regionen, die unter hoher Umweltverschmutzung leiden, unzureichend sein können. Auch wird eine Abgabe, die allen Landwirten ohne Rücksicht auf die tatsächlich durch sie hervorgerufenen Umweltschäden auferlegt wird, dem Verursacherprinzip letztlich nicht gerecht. In ihrer Anwendung sind Abgaben allerdings einfach zu handhaben. Am besten würde man die Erhebung von Abgaben mit anderen politischen Instrumenten kombinieren.

5. Einbeziehung von Umweltkriterien in die Kennzeichnung von Nahrungsmitteln

5.1. Nahrungsmittelgütezeichen in Italien

Die extensive Landwirtschaft in kleinen Betrieben bringt höhere Produktionskosten mit sich als die intensive Agrarwirtschaft großer Betriebe in den begünstigten Gebieten. Der einzige Weg, um die Rentabilität und Kontinuität in den weniger begünstigten Gebieten zu fördern, besteht darin, den Wert der landwirtschaftlichen Erzeugnisse zu erhöhen. Ein wichtiger Beitrag dazu wird mit dem Schutz der Ursprungsbezeichnung dieser Produkte geleistet, wodurch die natürlichen und menschlichen Produktionsfaktoren gegen Imitationen durch große Nahrungsmittelunternehmen geschützt werden. Es bedarf also einer strengen und kontrollierten Kennzeichnung von landwirtschaftlichen Produkten.

5.2. Verordnungen 2081/92⁴ und 2082/92⁵

In die gleiche Richtung gehen die Verordnungen der Gemeinschaft über den Schutz der Ursprungsbezeichnungen und über die Spezifitätsbescheinigungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel. Zur Zeit gibt es verschiedene Arten von Kennzeichnungen mit unterschiedlicher Zielsetzung, eine Ökokennzeichnung, eine Umweltkennzeichnung, eine Gütekennzeichnung und eine Traditionskennzeichnung. Aus Gründen der Vereinfachung sollte darüber nachgedacht werden, diese verschiedenen Kennzeichnungen zu vereinheitlichen, vielleicht zu einem grünen Label. In diese Kennzeichnungen lassen sich auch Umweltkriterien einbeziehen.

6. Cross-compliance

6.1. Ökologische Bedingungen

Die Wechselbeziehung zwischen Agrar- und Umweltpolitik im strengen Sinne umfaßt zwei Unterarten. Darunter fällt zum einen die Verpflichtung, bestimmte Umwelanforderungen zu erfüllen, um Agrarsubventionen zu erhalten (red ticket). Dazu zählt zum anderen die Verpflichtung, an ansonsten freiwilligen Umweltprogrammen teilzunehmen (orange ticket). Die Anbindung an Umweltbedingungen ist eine Möglichkeit, um die gemeinsame Agrarpolitik zu "vergrünen". Auch hilft der Trend zu mehr direkten Zahlungen, die Beihilfen transparenter zu machen. Direktzahlungen bieten sich auch aus Sicht der Verwaltung für eine solche Verknüpfung an. Durch die Vorgabe einer Reihe einheitlicher Umweltkriterien würden außerdem Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedsstaaten vermieden. Andererseits sollte den Mitgliedsstaaten ein gewisses Maß an Flexibilität im Hinblick auf die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Staaten zugestanden werden. Diese Maßnahmen sollten aber durch andere längerfristig angelegte politische Instrumente wie Rechtsakte und Umweltafgaben ergänzt werden.

6.2. Entschädigung für den Umweltnutzen in der Landwirtschaft

Es sollten Umweltmaßnahmen ergriffen werden, die der Doppelrolle der Landwirtschaft hinsichtlich der Erzeugung von Produkten und der Pflege der Landschaft gerecht werden. In diese Richtung weist das Flächenstillegungsprogramm der Gemeinschaft. Landwirte, die erneuerbare Rohstoffe auf dem stillgelegten Gelände produzieren, erbringen einen wichtigen Beitrag im Hinblick auf die Einbeziehung von Umweltaspekten in die Landwirtschaft. Damit werden Ressourcen erhalten, die die Industriegesellschaft braucht. Die Produktion dieser Rohstoffe trägt auch zur Begrenzung des Treibhauseffektes bei. Eine bessere Nutzung der Biomasse würde uns in die Lage versetzen, fossile Energiequellen zu ersetzen. Durch die Produktion von Rohstoffen könnte weiterhin der Ausstoß von CO₂ verringert werden.

Die Einbeziehung von Umweltkriterien in die GAP darf nicht isoliert von dem internationalen Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen erfolgen. Hohe Umweltstandards in der Gemeinschaft und niedrige oder fehlende Umweltstandards für Wettbewerber aus Übersee erhöhen das

⁴ ABIL 208/1 v. 24.07.1992.

⁵ ABIL208/9 v. 24.07.1992.

Bedürfnis nach Ausgleichszahlungen. Eine nachhaltige Nahrungsmittelherstellung kann am besten erreicht werden, wenn sie dem Land und dem Verbraucher verbunden bleibt. Dies ist die einzige Möglichkeit, um den Transport von Dünge-, Futter- und Nahrungsmitteln zu minimieren. Die dadurch verursachten erheblichen Umweltbelastungen können durch die Produktion im Inland vermieden werden.

Es sollten aber auch andere Aufgaben, die die Landwirtschaft erfüllt, entlohnt werden. Die Landwirte haben die Landschaft Schritt für Schritt in entwickeltes und bebautes Land umgewandelt. Der ländliche Raum wird von der Bevölkerung zunehmend zu Freizeit- und Erholungszwecken genutzt. Für die Gestaltung und Bewahrung der Landwirtschaft wird der Bauer aber finanziell nicht vergütet. Darüber hinaus dient die Agrarwirtschaft dem Schutz von Pflanzen- und Tierarten, der Sicherung der Grundwasserversorgung und der Beseitigung von organischem Abfall.

TEIL III: Cross-compliance in der Gemeinsamen Agrarpolitik

Ein Konzept, das in der Landwirtschaftspolitik der Vereinigten Staaten entwickelt worden ist, wird mit dem Stichwort *cross-compliance* bezeichnet. Darunter ist die Bindung der Agrar-subventionierung an umweltpolitische Erfordernisse zu verstehen. Um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen, wird auch der Begriff ökologische Verantwortung gebraucht. Dieses Konzept ist Gegenstand einer im folgenden dargestellten Studie, die vom "Institute for European Environmental Policy" (IEEP) im Auftrag des niederländischen Landwirtschaftsministeriums und des britischen Umweltministeriums veröffentlicht wurde⁶.

1. Begriff und Anknüpfungspunkt der *cross-compliance*

In der amerikanischen Literatur wurden verschiedene Varianten des Konzepts der *cross-compliance* vorgeschlagen. Die Beihilfeberechtigung der Landwirte kann von der Einhaltung gewisser Umweltstandards abhängig gemacht werden. Dieses System wird als *rotes Ticket* oder obligatorischer Zugang bezeichnet. Die Landwirte können sich jedoch auch für höhere Zahlungen qualifizieren, wenn sie weitere Umweltaforderungen erfüllen. Dieses System wird als *grünes Ticket* oder Bonuszugang benannt. Schließlich gibt es noch eine dritte Variante - das *orange Ticket* -, welches eine Kombination aus zwingender Verpflichtung und freiwilligem Anreiz darstellt. In diesem Fall werden Zahlungen von sonst fakultativen Maßnahmen abhängig gemacht. Dabei gilt das grüne Ticket streng genommen nicht als Unterart der *cross-compliance*, da es nicht zur obligatorischen Einbeziehung von Umwelterfordernissen führt.

Dadurch sollen ökonomische Signale für die Landwirte gesetzt werden, um Umweltauswirkungen stärker zu berücksichtigen. Angriffspunkt dieser Interdependenz müßten die Regelungen sein, die direkte Unterstützungszahlungen an die Landwirte vorsehen. Diese Beihilfen sollten an umweltgerechte Produkte und Prozesse gekoppelt sein. Dabei empfiehlt es sich, die verschiedenen Agrarsektoren getrennt zu behandeln. Man sollte sich auf diejenigen Subventionen beschränken, die sich besonders zur Verknüpfung mit Umweltbelangen eignen. Folglich wäre es sinnvoll, eher auf die direkten Zahlungen an die Landwirte, als auf die indirekten Zahlungen an die Hersteller, Händler oder Lagerhalter abzustellen. Denn letztere haben keinen Einfluß auf und keine Kontrolle über die Betriebsführung. Die meisten Direktzahlungen sind bestimmten Bedingungen unterworfen, was ohnehin ein Verwaltungsverfahren erforderlich macht. Es würde mithin keiner grundlegenden Umgestaltung des Verfahrens bedürfen, um weitere Anforderungen in umweltpolitischer Hinsicht hinzuzufügen. Es würde sich weiterhin anbieten, an Quotenrechte anzuknüpfen, da deren Bestand weniger Schwankungen unterliegt als direkte Subventionen. Da solche Quotenrechte von den meisten Bauern bereits erworben wurden, könnte die Einführung von Umweltaforderungen jedoch nur anläßlich einer erneuten Überprüfung dieser Quoten erfolgen.

⁶ Institute for European Policy, *Cross-compliance within the Common Agricultural Policy, A Review of Options for Landscape and Nature Conservation*, David Baldock Karen Mitchell, 1995, London.

2. Verknüpfung mit nationalen Maßnahmen

Die nationalen Maßnahmen zur Einbeziehung von Umweltbelangen in die Landwirtschaftspolitik lassen sich in fünf Kategorien unterteilen. In allen Staaten existiert eine ordnungsrechtliche Gesetzgebung, deren Umfang und Strenge allerdings variiert. Die gesetzgeberischen Maßnahmen bestehen in dem Verbot von bestimmten Praktiken, in der Begrenzung der eingesetzten Inputs, in der Verringerung von Emissionen und in anderen Schutzmaßnahmen. Daneben gibt es Anreizsysteme, die sich entweder auf bestimmte ausgewählte Gebiete oder auf einen Verwaltungsbezirk beziehen. Ökonomische Instrumente wie Steuern oder Abgaben werden eher selten für agrar-umweltpolitische Ziele eingesetzt. Darüber hinaus werden allgemeine Richtlinien aufgestellt, die manchmal auch die Form eines Verhaltenskodexes annehmen. Schließlich wird auch der Grunderwerb in begrenztem Umfang zum Erhalt der Umwelt eingesetzt. Dies trifft aber nur für Gelände zu, das von besonderem Interesse für Natur oder Kultur ist.

Durch die Einführung der Wechselbeziehung könnte mehr Konvergenz in den Umweltstandards in bestimmten Sektoren erreicht werden. Auch könnten europaweite Rahmenbedingungen dazu beitragen, unannehmbare Diskrepanzen zwischen den nationalen Regelungen zu vermeiden. Denn unterschiedliche Rechte und Pflichten, die sich für die Landwirte ergeben, führen zur Verzerrung des Wettbewerbs. Rigide Gemeinschaftsregelungen sollten jedoch ihrerseits vermieden werden, wenn lokale Rücksichtnahme gefordert ist. Aufgrund der Unterschiede in den einzelnen Mitgliedsstaaten hinsichtlich der Zielsetzungen und Problemstellungen im Umwelt- und Agrarbereich müßte eine solche Gemeinschaftspolitik ein deutliches Maß an lokaler Anpassungsfähigkeit ermöglichen. Das Konzept der cross-compliance muß dementsprechend den existierenden Instrumenten und Differenzen in den Mitgliedsstaaten Rechnung tragen. Dadurch wird auch dem Subsidiaritätsprinzip Geltung verschafft. Nationale Regelungen könnten wahrscheinlich auch schneller und gezielter aufgestellt werden. Es bleibt also festzuhalten, daß ein Ausgleich getroffen werden muß zwischen dem Erfordernis der Kohärenz und dem Bedürfnis nach Flexibilität.

Sinnvoll wäre es auch, die nationalen Agrarpolitiken in umweltpolitischer Hinsicht zu überprüfen. Hierfür könnte von den Mitgliedsstaaten verlangt werden, die Kommission über die Einzelheiten ihrer jeweiligen Systeme zu informieren. Um aber eine echte Debatte über Lösungen zu ermöglichen, wäre die Errichtung eines Expertenkomitees wünschenswert, bestehend aus Vertretern von Umwelt- und Landwirtschaftsorganisationen.

3. Bewertung des Konzeptes

Da Umweltbelange in der EU-Politik zunehmend an Bedeutung gewinnen, sind die Umstände zur Zeit günstig für die Einführung dieses Konzeptes. Die Einbeziehung der Umwelanforderungen in die Landwirtschaftspolitik trägt Art.130r des EU-Vertrages Rechnung. Die Effektivität dieser Maßnahme hängt jedoch von der weiteren Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik ab. Denn wenn die Agrarsubventionierung beschnitten wird, verringern sich auch die positiven Wirkungen der Wechselbeziehung. Direktzahlungen könnten aber auch in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen, da sie dem Ziel gerecht werden, die Unterstützung von der Höhe der Produktion abzukoppeln.

Das Konzept der cross-compliance, das Merkmale eines ökonomischen und eines regulativen

Instrumente aufweist, bietet verschiedene Vorteile. Durch diese Politik könnte verhindert werden, daß umweltschädliche Aktivitäten subventioniert werden. Dies würde schlechthin der Vermeidung von Umweltschäden dienen. Des Weiteren könnten auf diesem Wege verbesserte Umweltstandards eingeführt werden. Außerdem stellt es eine Möglichkeit dar, einen Teil der externen Umweltkosten zu internalisieren. Dadurch würde dem im europäischen Umweltrecht anzuwendenden Verursacherprinzip entsprochen. Im Gegensatz zu einer gemeinschaftsweiten Gesetzgebung würde diese Ausrichtung der Agrarsubventionierung den Vorteil größerer Anpassungsfähigkeit bieten. Gegenüber freiwilligen Anreizsystemen hätte sie den Vorzug eines breiteren Anwendungsbereiches, der auch Landwirte erfassen würde, die nicht an freiwilligen Programmen teilnehmen. Auch würde diese Politik - außer den Verwaltungskosten - keine zusätzlichen öffentlichen Ausgaben verursachen. Dieses Konzept bringt jedoch gegenüber anderen ökonomischen Instrumenten auch Nachteile mit sich. Ihr Anwendungsbereich ist insofern begrenzt, als sie nur auf öffentliche Beihilfen angewendet werden kann. Diese Anbindung an Zahlungen, die jederzeit zurückgenommen werden können, schmälert auch die Effektivität dieses Mittels im Vergleich zu Instrumenten von größerer Beständigkeit. Darüber hinaus verlangt die Überwachung dieser Politik einen beträchtlichen Verwaltungsaufwand.

Um die verschiedenen Möglichkeiten bei der Einführung von umweltrechtlichen Vorschriften zu bewerten, muß auf bestimmte Kriterien abgestellt werden. Vorrangige Aufmerksamkeit verdient zunächst die Durchführbarkeit und Überprüfbarkeit der Regelungen. Weiterhin müssen die effektiven Auswirkungen auf den Schutz der Umwelt gewürdigt werden. Hierbei kann auch von Bedeutung sein, ob dabei ein Nutzen erzielt wird, der durch andere politische Instrumente nicht erreicht werden kann. Ferner muß auf die Zielgenauigkeit der Maßnahmen im Hinblick auf spezifische umweltpolitische Ziele abgestellt werden. Die verwaltungsmäßige Umsetzbarkeit und die damit verbundenen Kosten sind weitere wichtige Merkmale. Schließlich darf auch die Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Subsidiarität nicht aus den Augen verloren werden.

4. Optionen der cross-compliance

Es gibt verschiedene Optionen für die Einführung von cross-compliance, bei denen jeweils drei Probleme gelöst werden müssen. Zum einen muß der Bereich der Landwirtschaft ausgewählt werden, der einer solchen Politik unterworfen werden soll. Zum anderen muß entschieden werden, was der Landwirt tun muß, um Sanktionen zu vermeiden. Schließlich muß bestimmt werden, wie die Einhaltung von Umweltstandards gemessen und durchgesetzt werden kann. Sechs Optionen für cross-compliance werden im Hinblick auf die mit ihnen verbundene Verpflichtung, ihre Eingliederung und ihre Auswirkung vorgestellt.

4.1. Anfertigung von Karten und Büchern

Den Landwirten könnte auferlegt werden, über ihren Bauernhof eine Karte zu erstellen oder Bücher zu führen. Mit der kartographischen Darstellung könnten landschaftliche Merkmale und Biotope erfaßt werden. Durch die Rechenschaftslegung im Hinblick auf Umweltbelange könnte die Umweltverträglichkeit der Arbeitsweise und die Vereinbarkeit mit Rechtsnormen und Verhaltensregeln überprüft werden. Eine Liste der zu kennzeichnenden Merkmale könnte auf Gemeinschaftsebene festgelegt werden. Den Mitgliedsstaaten sollte es aber überlassen bleiben, darunter die ihnen am wichtigsten erscheinenden Charakteristika auszuwählen. Die Erstellung der Karten könnte durch die Bauern selbst erfolgen. Die Buchführung hingegen müßte formalisiert

werden, indem eine unabhängige Person die Rechenschaftslegung vorbereitet oder überprüft. Diese Maßnahmen würden nur geringe Kosten verursachen. Auch könnten diese Vorbedingungen für den Empfang von Beihilfen leicht überprüft werden. Außerdem sind diese Entscheidungen kurzfristig anwendbar, da eine Umstellung in der praktischen Landwirtschaftshaltung dafür nicht erforderlich ist. Schließlich würden die Landwirte gemeinschaftsweit gleich behandelt. Diese Option könnte eine verlässliche Grundlage für weitere Maßnahmen zur Verknüpfung von Landschaft und Umwelt schaffen.

4.2. Bewahrung von landschaftlichen Merkmalen und Biotopen

Da es bei Subventionen für Rinder und Schafe bereits Anwendungsfälle für cross-compliance gibt, sollte die Priorität auf dem Agrarland liegen. In diesem Zusammenhang bereitet allerdings der Fruchtwechsel gewisse Schwierigkeiten, da für bestimmte Früchte keine oder zumindest keine direkten Zahlungen vorgesehen sind. Die Berücksichtigung von Umweltkriterien müßte somit verlangt werden - ohne Rücksicht auf die konkrete Frucht -, sofern der Landwirt überhaupt irgendwelche Subventionen erhält. Weiterhin müßte über das Schutzniveau entschieden werden. Es stellt sich die Frage, ob zum Schutz der Eigenheiten der Landschaft untersagt werden soll, sie zu zerstören, oder auferlegt werden soll, sie zu bewahren. Am besten wäre es, neben dem Verbot Zuschüsse für die Aufrechterhaltung zu gewähren. Die schutzwürdigen Merkmale könnten gemeinschaftsweit, aber auch - im Sinne des Subsidiaritätsprinzips - national bestimmt werden. In Gegenden, in denen keine erhaltungswürdigen Landschaften bestehen, könnten Beihilfen an die Schaffung solcher Eigenheiten gebunden werden. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen müßten Informationen über die Beschaffenheit der Landschaft gesammelt werden, wozu die oben genannten Karten dienen könnten. Es sollten auch Ausnahmeregelungen geschaffen werden, was durch die Erteilung von Genehmigungen erreicht werden kann. Diese Option könnte ebenfalls verhältnismäßig leicht durch Stichproben überwacht werden. Die Entscheidungen müßten aber mit kurzer Vorlaufzeit eingeführt werden, um die vorherige Zerstörung unter Schutz zu stehender Merkmale zu verhindern. Auch die Umsetzung dieser Maßnahmen würde geringe Kosten mit sich bringen. Allerdings würde die Flexibilität der Landwirte eingeschränkt, die Strukturen ihres Grundbesitzes ändern zu können. Nachteil dieser Option wäre, daß sich das Schutzbedürfnis auf alle landschaftlichen Eigenheiten bezieht, während sich die cross-compliance lediglich für einzelne Sektoren eignet. Außerdem würden die Landwirte nicht gleich behandelt, da die schützenswerten Merkmale unterschiedlich dicht verteilt sind. Dem könnte jedoch dadurch begegnet werden, daß die Pflicht auferlegt wird, einen Mindestanteil des bebauten Landes für einen umweltgerechten Zweck zu nutzen.

4.3. Einrichtung von Feldrändern

Für Agrarland, für das direkte Zahlungen geleistet werden, könnte eine Verpflichtung zur Schaffung von Feldrändern eingeführt werden. Dies könnte durch die Änderung der gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen, vor allem der Verordnung 1765/92, erreicht werden. Jedenfalls müßte die Regelung mit der Verpflichtung zur Flächenstillegung vereinbar sein. Es könnte auch eine Eingliederung in die Verwaltung der Feldgrenzen erfolgen. Die Verpflichtung könnte gemeinschaftsweit eingeführt werden, während die Einzelheiten auf nationaler oder regionaler Ebene geregelt werden könnten. Die Breite der Feldränder sollte je nach Zweck und Lage unterschiedlich sein, wobei es zur Wirksamkeit allerdings einer Mindestbreite von einem Meter bedarf. Soweit die landwirtschaftliche Produktion auf kleinen oder schmalen Feldern stattfindet, sollten diese Gebiete ausgenommen werden. Die Einrichtung von Feldrändern verlangt

wenig Fachwissen und geringe Fixkosten, hat allerdings Auswirkungen auf die Produktivität des Feldes und damit auf das Einkommen des Landwirts. Diese negativen Auswirkungen könnten jedoch dadurch gemildert werden, daß das betreffende Gelände für die Subventionierung miteingerechnet wird. Die Verpflichtung zur Schaffung von Feldrändern begünstigt Bauern mit großen Flächen, da der Anteil der Feldgrenzen an der Feldfläche mit zunehmender Gesamtfläche abnimmt. Hier könnten für kleine oder schmale Felder Ausnahmen geschaffen oder die geforderte Randbreite nach der Größe des Feldes variiert werden. Die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtung ist verhältnismäßig einfach.

4.4. Überwachung der Auslastung durch das Weiden

Umweltschäden können sowohl durch übermäßiges als auch durch unzureichendes Weiden entstehen. Es sollte eine gewisse Auslastung durch den Weidedruck auf dem ganzen Hof erzielt werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, daß der Viehbestand eine Mindestzeit im Jahr auf der gesamten als Futterland geltenden Fläche gehalten werden muß. Die Viehhaltung müßte sich durch eine angemessene Dichte des Viehbestands und durch einen vernünftigen Umgang mit den Futtermitteln auszeichnen. Es wird allerdings Schwierigkeiten bereiten, die genaue Größe des Viehbestands festzulegen. Dennoch ist dies unverzichtbar, um eine geeignete Verteilung der Viehhaltung auf der landwirtschaftlichen Fläche zu bewirken. Die Mitgliedsstaaten sollten dazu verpflichtet werden, entsprechende Regelungen einzuführen. Sofern weitgreifende Änderungen in der Verwaltung des Viehbestands erforderlich sind, wird die Umstellung mit höheren Kosten verbunden sein. Die Landwirte könnten aber auch für die Anpassung ihrer Viehhaltung entschädigt werden.

4.5. Einhaltung eines landwirtschaftlichen Verhaltenskodexes

In manchen Mitgliedsstaaten ist eine entsprechender Kodex aufgestellt worden, der den Landwirten zur Information und Orientierung dient. Die Gewährung sämtlicher oder einzelner Beihilfen könnte von der Einhaltung dieses Kodexes abhängig gemacht werden. Durch diese Verknüpfung würde ein stärkerer Anreiz geschaffen werden, die existierenden freiwilligen Verhaltensregeln zu beachten. Es könnte aber auch ein neuer Kodex auf Gemeinschaftsebene geschaffen werden, der sich auf die Vorgabe von Mindeststandards beschränkt. Dafür wäre eine Beratung von Experten aus allen Mitgliedsstaaten notwendig, um regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen. Ein solcher Verhaltenskodex könnte folgende Themen zum Gegenstand haben: Bewässerung und Entwässerung, Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln, Pflege des Bodens, Arten- und Naturschutz, Weidemethoden und Flächenstillegung. Die Regelungen im einzelnen sollten den Mitgliedsstaaten überlassen bleiben, deren Ausarbeitung dann in einem zentralen Gemeinschaftsregister festgehalten werden könnte. Dabei sollten die Verhaltensregeln präzise und konkret sein, damit sie durchgesetzt und überwacht werden können. Durch eine einfache Umsetzung könnten auch die Verwaltungskosten niedrig gehalten werden.

4.6. Teilnahme an Schulungskursen

Zur indirekten Beeinflussung der landwirtschaftlichen Methoden könnte den Bauern auferlegt werden, einen Umweltschulungskurs zu besuchen, um sich für weitere Beihilfen zu qualifizieren. Diese Vorbedingung könnte auf einige ausgewählte Bereiche der Gemeinsamen Agrarpolitik angewendet werden, in denen eine Schulung besonders wichtig erscheint. Diese ein- bis zweitägigen Kurse könnten gratis oder mit Subventionen zur Verfügung gestellt werden. Der Nachteil dieser Option liegt aber in den für eine fachgerechte Fortbildung aufzuwendenden Mitteln. Die Überwachung wäre hingegen verhältnismäßig einfach, wenn die Landwirte nur gegen Vorlage eines entsprechenden Nachweises die Unterstützungszahlung beantragen könnten.

5. Umsetzung des Konzeptes

Alle diese Modelle können auf nationaler oder supranationaler Ebene verankert werden. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt würde wohl eine Politik die größte Akzeptanz finden, die den Mitgliedsstaaten ein Höchstmaß an Spielraum beläßt. Dabei sollte den Einzelstaaten jedoch die Pflicht auferlegt werden, die Leistung von Agrarsubventionen an geeignete Umweltbedingungen zu knüpfen. Einzelne wichtige Verordnungen sollten zu diesem Zweck geändert werden, bei denen es um erhebliche Beihilfen, beträchtliche Flächen und bedeutende Schäden geht. Dadurch sollten die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden, die Umwelteffekte von Produktionsverfahren zu ermitteln, Vorschriften zur Verhinderung von Umweltschäden zu erlassen, dabei gewisse gemeinschaftsweite Vorgaben zu beachten und die entsprechenden Maßnahmen der Kommission mitzuteilen. Dadurch könnte ein hohes Maß an Flexibilität gewährleistet werden.

Die Umsetzung dieses Konzeptes ist allerdings auf die Zustimmung der Bauern angewiesen. Daher dürfen die Anforderungen an eine umweltgerechte Agrarwirtschaft nicht überspannt werden. Je höher die Kosten sind, die mit der Umstellung anfallen, desto geringer wird die Bereitschaft der entsprechenden Betriebe zur Umsetzung sein. Für besondere Härtefälle können jedoch Ausnahmen vorgesehen werden. Manche Kategorien von Landwirten - beispielsweise kleine Betriebe - könnten auch von bestimmten Regelungen ausgenommen werden. Zwar bedienen sich Kleinbetriebe nicht zwingend umweltfreundlicherer Produktionsmethoden. Doch könnte dadurch beträchtlicher Verwaltungs- und Überwachungsaufwand eingespart werden, ohne daß sich die - den Umweltauflagen unterworfenen - Fläche erheblich verringert. Überhaupt wird es schwierig sein, die für die Bauern entstehenden Kosten vorauszusehen. Ein Punktesystem könnte helfen, die Vergleichbarkeit von verschiedenen Umweltmaßnahmen zu beurteilen. Die Landwirte werden Umweltstandards umso eher akzeptieren, als sie in ihrem eigenen langfristigen Interesse liegen. So wird es einfacher sein, die Wechselwirkung im Hinblick auf die Verschmutzung von Luft und Wasser durchzusetzen, als in Bezug auf die Pflege von Natur und Landschaft.

Die meisten Mitgliedsstaaten haben bisher wenig Begeisterung für das Konzept der cross-compliance gezeigt. Das Vereinigte Königreich ist der stärkste Verfechter solcher Maßnahmen. Insgesamt läßt sich feststellen, daß die nördlichen Mitgliedsstaaten dieser Politik eher zugeneigt sind als die südlichen Mitgliedsstaaten. Weitverbreitet ist die Ansicht, daß den Landwirten so kurz nach der MacSharry Reform von 1992 nicht eine erneute Anpassung an weitere Standards zugemutet werden kann. Dabei stehen die Umweltministerien dem Konzept natürlich positiver gegenüber als die Agrarministerien. Unterstützung darf auch von den Umweltorganisationen

erwartet werden. Vereinzelt wurden von dieser Seite jedoch Bedenken laut, daß die Anknüpfung der Umwelanforderungen an Direktzahlungen eine Rechtfertigung für das hohe Beihilfenniveau liefere. Damit werde aber ein System unterstützt, das selbst für die Umweltschäden mitverantwortlich sei. Mit dem erwünschten Abbau der Subventionierung verliere jedoch die Einbeziehung der Umweltstandards ihre Wirksamkeit. Von der breiten Öffentlichkeit wird die Auferlegung von Umweltstandards jedoch als eine Vorbedingung für die Aufrechterhaltung von Agrarsubventionen verstanden werden.

Als Sanktion im Falle eines Verstosses gegen umweltrechtliche Auflagen bietet sich an, die Subventionen zu kürzen oder gar zu streichen. Der Verlust der Berechtigung könnte sich auf bestimmte Zahlungen, auf alle Zahlungen in einem bestimmten Sektor oder auf alle Zahlungen überhaupt erstrecken. Statt einer Reduzierung kommt aber auch eine Suspendierung in Betracht. Dabei sollte sich die Höhe der gewählten Strafe nach der Schwere des verursachten Schadens richten. Die Sanktion könnte auch im Falle einer wiederholten Verletzung erhöht oder bis zur Beseitigung des Schadens aufrechterhalten werden. Jedenfalls muß die Strafe größer sein, als es die Kosten der Umsetzung sind.