

Analyse von Agrarumweltmaßnahmen

Abschlussbericht des F+E Vorhabens:

**"Agrarumweltmaßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland
-Analyse der Umsetzung aus der Sicht des Natur-, Umwelt-
und Ressourcenschutzes: Effektivität, Schwachstellen,
weitere Entwicklung"**

- UFOPLAN 2001: FKZ 801 88 020 -

Bearbeitung:

Dipl. Ing. Dr. Frieder Thomas (Kasseler Institut für ländliche Entwicklung)
Dr. Elisabeth Hartmann, Prof. Dr. Rainer Luick (FH Rottenburg)
Prof. Dr. Onno Poppinga (Universität Kassel)

gefördert vom Bundesamt für Naturschutz

Die vollständige Studie ist beim BfN zu beziehen

Kurzfassung

Mit den so genannten Agrarumweltprogrammen wurde im Rahmen der EU-Agrarreform 1992 ein wesentlicher Schritt unternommen, Ziele des Natur- und Umweltschutzes in die Agrarpolitik zu integrieren.

Mit dem vorliegenden F+E-Vorhaben wurden die Schwächen, Stärken und die Wirksamkeit der bisherigen Agrarumweltmaßnahmen analysiert. Grundlage der Analyse waren

- die Evaluierungsberichte der Bundesländer zu den Agrarumweltmaßnahmen der ersten Förderperiode (erschieden zwischen 1998 und 2001),
- die Durchführung und Auswertung von Experteninterviews,
- eine Auswertung wissenschaftlicher Literatur sowie von Positionspapieren von Politik und Verbänden und
- die Durchführung und Auswertung von zwei projektbegleitenden Workshops.

Bedeutung der Agrarumweltmaßnahmen

Im Jahre 2000 waren rund 4,2 Mio. Hektar in Deutschland in Agrarumweltmaßnahmen integriert. Das ist fast ein Viertel der landwirtschaftlich bewirtschafteten Fläche.

Von 44,480 Mrd. € die die EU 2002 für die Landwirtschaft ausgab, flossen 4,5% (1,995 Mrd. €) in Agrarumweltmaßnahmen. In Deutschland wurden 1999 Mittel in Höhe von rund 612.000 € für Agrarumweltmaßnahmen ausgegeben. Dieser Betrag enthält die Anteile von EU, Bund und Ländern. Bezogen auf die in 1999¹ geförderte Fläche waren dies im Durchschnitt 129 €/ha.

Formale Rahmenbedingungen

Die Agrarumweltprogramme folgen derzeit einer vorgegebenen Grundphilosophie:

- konkreter Flächenbezug;
- Ausgleich von Ertragsausfall bzw. erhöhtem Aufwand im Vergleich mit Bewirtschaftungsformen der guten fachlichen Praxis;
- maximal 20% Anreiz;
- festgelegte Bewirtschaftungsformen über einen festgelegten Zeitraum (in der Regel 5 Jahre).

Typologie

Die Agrarumweltmaßnahmen werden in Deutschland von den Bundesländern im Rahmen ihrer Entwicklungsprogramme zur Förderung des ländlichen Raums aufgelegt. Die Maßnahmen in den Programmen der 16 Bundesländern unterscheiden sich beträchtlich voneinander. Insgesamt können 51 Einzelprogramme identifiziert werden. Diese können vereinfacht folgendermaßen beschrieben werden:

1. Überwiegend produktionsbezogene Maßnahmen tragen dazu bei, landwirtschaftliche Produktionsformen umweltfreundlich(er) zu gestalten. Dass diese Maßnahmen angeboten werden beruht auf der Überzeugung, dass das Absenken der allgemeinen Produktionsintensität bzw. der Einsatz bestimmter Produktionsverfahren für Natur und Umwelt von Nutzen ist. Sie werden in der Regel flächendeckend angeboten. Es lassen sich verschiedene Ansätze unterscheiden:
 - Die Maßnahme erfasst den gesamten Betrieb (z.B. Förderung des Ökologischen Landbaus).
 - Die Maßnahme erfasst einen bestimmten Betriebszweig mit allen seinen Flächen (z.B. Grünlandextensivierung auf dem gesamten Grünland oder Verzicht auf Herbizide im gesamten Ackerbau).

¹ In 1999 wurden insgesamt 4,745 Mill ha landwirtschaftliche Flächen gefördert. Der Rückgang in 2000 ist auf den Rückgang bei der Grundförderung zurückzuführen.

- Die Maßnahme bezieht sich auf ein bestimmtes Produktionsverfahren (z.B. Mulchsaat, biologische Schädlingsbekämpfungsverfahren, Untersaaten in Mais etc.).
 - Zum Schutz genetischer Ressourcen gibt es Förderprogramme für Zucht und Haltung von bedrohten Nutztierassen sowie für Zucht und Anbau gefährdeter Nutzpflanzen.
2. Überwiegend naturschutzbezogene Maßnahmen werden für konkrete Einzelflächen angeboten. Ihre Ziele liegen vorwiegend im Arten- und Biotopschutz sowie im Erhalt der Kulturlandschaft. Hier lassen sich folgende Ansätze unterscheiden:
- Die Produktion wird nicht ausgeschlossen (z.B. Später Wiesenschnitt; Nutzung des Heus in der Jungviehaufzucht oder in der Pferdehaltung).
 - Traditionelle Produktionsformen sollen gezielt erhalten werden (z.B. Bewirtschaftung von Streuobstwiesen).
 - Landwirtschaftliche Arbeit bzw. landwirtschaftliches Know-how wird bewusst genutzt (Landschaftspflege durch Landwirte).
- Um die genannten Maßnahmen zu unterstützen, werden begleitende Maßnahmen angeboten:
- Informationsveranstaltungen dienen dazu, das Know-how zu vermitteln, um die Agrarumweltmaßnahmen sachgerecht durchführen zu können.
 - Demonstrationsvorhaben dienen dazu, neue Wege zu erproben, ggf. neue Agrarumweltmaßnahmen zu entwickeln und die Erfahrungen beispielhaft weiterzugeben.

Finanzierung

Die Kofinanzierung der EU für Agrarumweltmaßnahmen beträgt in der Regel 50% in den westlichen Bundesländern und 75% in den östlichen Bundesländern (Ziel 1-Gebiete). Der verbleibende nationale Anteil kann durch die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) kofinanziert werden (60% Bund:40% Land), wenn die Länder die Bedingungen der Gemeinschaftsaufgabe beachten. Da der Naturschutz in Deutschland eine Angelegenheit der Länder ist, und die GAK Naturschutzbezogene Maßnahmen nicht kofinanziert ergibt sich aus diesen Bedingungen folgende Grundstruktur der Agrarumweltprogramme.

- Extensivierungsprogramme: Kofinanzierung durch EU und Bund; flächendeckend angeboten; Anträge durch Landwirte
- Landschaftspflegeprogramme: Kofinanzierung durch EU; einzelflächenbezogen; Flächenauswahl durch Naturschutz
- Vertragsnaturschutz: ausschließlich finanziert über Landesmittel; einzelflächenbezogen; Flächenauswahl durch Naturschutz (per definitionem nicht Teil der Agrarumweltmaßnahmen)

In Bundesländern, die auf die Kofinanzierung durch die GAK verzichten ergibt sich ein fließender Übergang zwischen Extensivierungsprogrammen und Landschaftspflegeprogrammen.

Die ökologische Relevanz der Agrarumweltmaßnahmen

Wesentliche Grundlage zur Bewertung der ökologischen Relevanz der Agrarumweltprogramme waren die Aussagen in den Evaluierungsberichten der einzelnen Bundesländer, die nach der ersten Förderperiode angefertigt wurden.

Anfangs gab es von Seiten der EU keine Vorgaben zur Durchführung der Evaluierungen. Dementsprechend weisen die Bewertungen der umweltpolitischen Aspekte der Agrarumweltprogramme beim methodischen Vorgehen, bei der Quantität und Qualität der Aussagen große Unterschiede auf. Die Mehrheit der Bundesländer hat auf bereits vorhandenes Datenmaterial zurückgegriffen. Meist wurde ältere Literatur

ausgewertet, deren Untersuchungen sich auch nicht direkt auf Maßnahmen aus Agrarumweltprogrammen beziehen. Die Aussagen sind allgemein gehalten, meist ohne quantitative oder qualitative Bewertung. Wissenschaftlich fundierte Untersuchungen, die mit einer Erfassung von Basisdaten, der Festlegung der zu untersuchenden und bewertenden Elemente sowie der Festlegung von Indikatoren einhergehen, wurden fast nur zur Bewertung von naturschutzbezogenen Maßnahmen durchgeführt.

Bei der Bewertung der ökologischen Relevanz einzelner Maßnahmen spielen folgende Faktoren eine Rolle:

1. das Ziel, das mit einer Maßnahme verbunden ist und inwieweit es umgesetzt wurde,
2. die Ausgestaltung einer Maßnahme. Denn grundsätzlich bestimmen Art und Umfang der Auflagen die ökologischen Auswirkungen einer Maßnahme und hier unterscheiden sich die Agrarumweltprogramme der Bundesländer oft deutlich voneinander und
3. die Inanspruchnahme durch die Landwirte.

Grünlandextensivierungsprogramme dienen schwerpunktmäßig der Grünlanderhaltung insbesondere in Grenzertragslagen. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zum Erhalt der Kulturlandschaft und der Landschaftsästhetik. Die Akzeptanz ist hoch, womit ein großer Teil des Grünlands vor Umbruch, Brache, Aufforstung oder Intensivierung geschützt ist. Die ökologische Relevanz der Maßnahmenbausteine „Verzicht auf Pflanzenschutzmittel“, „Festlegung des Viehbesatzes“ oder „Reduktion bzw. Verzicht auf Düngung“ wird in Bezug auf den abiotischen Ressourcenschutz als gering eingestuft. Die Vegetationsentwicklung auf extensivierten Grünlandflächen wird tendenziell als positiv beschrieben, allerdings ist im Vergleich mit Flächen des Vertragsnaturschutzes die Wirkung im Bereich Arten- und Biotopschutz um einiges geringer.

Die Maßnahme erfüllt das mit ihr verbundene Ziel der Grünlanderhaltung und zwar auf großer Fläche. Bedenkt man die weitaus geringere Gefahr der Erosion und des Austrags von Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteln in Oberflächengewässer und ins Grundwasser, die die Grünlandnutzung gegenüber der Ackernutzung hat, ist damit auch ein wichtiger Beitrag zum abiotischen Ressourcenschutz geleistet.

Im Ackerbau erfahren die Maßnahmen zum reduzierten Mitteleinsatz eine äußerst geringe Akzeptanz, so dass trotz der offensichtlichen Vorteile für die Umwelt die ökologische Relevanz unbedeutend ist.

Von ökologisch hoher Bedeutung sind dagegen die Maßnahmen „Begrünung“, „Zwischenfrucht“, „Unter-saaten“ und „Mulchsaat“. Erosion, Boden-Nitratgehalte und Stickstoffaustrag werden deutlich reduziert. Das Bodenökosystem wird stabilisiert, so dass sogar der bei der Mulchsaat erforderliche höhere Pflanzenschutzmitteleinsatz durch die Vorteile kompensiert wird. Die Akzeptanz ist hoch und steigend. Eine Optimierung bei der Ausgestaltung der „Mulchsaat“ ist möglich. Die Bundesländer Bayern und Rheinland-Pfalz sind dafür beispielgebend.

Die wichtigsten Umwelteffekte der integrierten Anbauverfahren resultieren aus den Einsparungen an mineralischen Düngemitteln, der Reduzierung der Nährstoffgehalte, insbesondere des Nitratstickstoffes, im Boden sowie aus der Verminderung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln durch konsequentes Befolgen von Warndienstaufen und durch den Anbau resistenter bzw. toleranter Sorten. In Sachsen konnten im umweltgerechten Gemüseanbau im Durchschnitt 15% Stickstoff gegenüber der konventionellen N-Düngung und im Durchschnitt 1 bis 2 Pflanzenschutzmaßnahmen eingespart werden. Grundsätzlich führen integrierte Anbauverfahren im Vergleich zum konventionellen Anbau nur zu einer geringen

Reduzierung des Einsatzes von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln. Allerdings war die Akzeptanz in den Bundesländern sehr hoch, so dass die Einsparungen im Mitteleinsatz bezogen auf die gesamte Förderfläche doch eine ökologische Relevanz mit sich bringt.

Die ökologisch positiven Effekte des Ökologischen Landbaus stehen in Bezug auf biotische und abiotische Umweltaspekte für alle Beteiligten außer Frage.

Weitaus vielschichtiger gestaltet sich die Bewertung von Maßnahmen im Bereich Arten- und Biotopschutz.

Die Streuobstprogramme der Bundesländer sind sehr unterschiedlich gestaltet. Während Baden-Württemberg und Bayern lediglich einen Ausgleich für die Erschwerung der Nutzung bezahlen, fördern andere Länder die Nachpflanzung, Neuanlage, die Baumpflege und machen Auflagen zur Unternutzung u.a.m. In der Mehrzahl dienen die Streuobstprogramme lediglich der Erhaltung des „Status Quo“. Der Fortbestand dieser wertvollen Lebensräume und wichtigen Elemente der Kulturlandschaft kann nur gesichert werden, wenn die Programme um die Förderung von Nachpflanzung, Neuanlage und Baumpflege erweitert werden.

Zur Sicherung des Nahrungsreservoirs der Fauna sollten Auflagen bei der Unternutzung in Bezug auf Aushagerung aufgedüngter Flächen sowie grundsätzlich eine extensive Nutzung (keine Düngung, mindestens einmalige Mahd mit Abfuhr des Mähguts) in die Programme integriert werden. So ist z. B. ein starker Bewuchs insbesondere für die am Boden nach Nahrung suchenden Jungvögel problematisch.

Die Ackerstreifenprogramme haben äußerst positive Effekte auf die Flora und Fauna des Agrarraumes und auf die Funktionsleistung der Agrarökosysteme (Verbundfunktion, Regelfunktion) sowie auf das Landschaftsbild. Mit geringem Aufwand können bedeutende Verbesserungen im Arten- und Biotopschutz außerhalb von Schutzgebieten erbracht werden. Insbesondere die Bedeutung für Rote Liste Arten wird von verschiedenen Autoren hervorgehoben. Die ökologische Relevanz ist allerdings gering, da die Akzeptanz bei den Landwirten fehlt. Eine Vereinfachung des Antragsverfahrens sowie angemessene Prämien könnten die Akzeptanz steigern.

Den Wiesenbrüterprogrammen werden, bei allerdings starker territorialer, jährlicher und artspezifischer Differenziertheit, unterschiedliche Erfolge bescheinigt. Teilweise kam es auf den Vertragsflächen zu einer Vergrößerung der Populationen, teilweise konnte ein Bestand wenigstens gesichert werden, teilweise reihen sich rückläufige Tendenzen in überregionale negative Bestandsentwicklungen ein (z. B. Brutbestände der Uferschnepfe in Nordrhein-Westfalen). Um an ökologischer Bedeutung zu gewinnen, muss die Akzeptanz erhöht und die Ausgestaltung optimiert werden. So liegt die geringe Wirksamkeit Wiesenbrüterprogramme auch an der Einheitlichkeit ihrer Umsetzung. Die Festlegung der Mahdtermine nach dem 15. Juni des Jahres verkehrt sich in einen negativen Umwelteffekt, wenn - durch die hohe Schlagkraft der meisten Betriebe bedingt - nach zwei Arbeitstagen das Grünland gemäht ist. Unter diesen Bedingungen stellt sich eine Uniformität der Landschaft ein, welche die eigentlichen Förderziele behindert. Vorgeschlagen wird die Umwandlung von Mahdterminen in Mahdzeiträume. Dies würde neben einer mosaikartig genutzten Landschaft auch wieder mehr Flexibilität für die Landwirte bedeuten.

Weiterentwicklung

Vorschläge für neue Maßnahmen sind – bundesweit betrachtet - relativ begrenzt. Bundesländer mit Defiziten übernehmen Maßnahmen, die anderswo bereits angewandt wurden. Vorschläge für die Weiter-

entwicklung beziehen sich häufig auf die Veränderung von Details oder um die Beseitigung von Schwierigkeiten bei der organisatorisch-technischen Umsetzung. Eine gewisse Ausnahme bildet der Ackerbau. Die Programme verlassen die konkreten Flächenbezug und beziehen sich stärker auf die umweltfreundlich(er)e Gestaltung von Produktionsverfahren. Dadurch wird in Zukunft die Unterscheidung von förderfähigen Produktionsverfahren und einer guten fachlichen Praxis an Bedeutung gewinnen.

Die Erfahrungen mit einer ergebnisorientierten Förderung in Baden-Württemberg (Förderung eines erreichten Ziels statt einer bestimmten Wirtschaftsweise) weisen darauf hin, dass ein solches Verfahren in bestimmten Fällen zwar möglich, als Grundprinzip für die Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen jedoch nicht geeignet ist.

Tendenzen im Naturschutz

In vielen Bundesländern besteht die Tendenz, die bisher ausschließlich länderfinanzierten Naturschutzprogramme so umzuformulieren, dass sie in den Genuss einer EU-Kofinanzierung kommen. Die von der EU vorgegebenen Rahmenbedingungen sind jedoch streng. Es ist zu befürchten, dass durch zusätzliche Finanzmittel der Umfang der Maßnahmen zwar erweitert werden kann, dass Flexibilität und Zielgenauigkeit des Instrumentariums jedoch abnehmen.

Ziele und Zielkonflikte

Die Agrarumweltmaßnahmen als konkrete Umsetzung der umfassenden Ziele der Umwelt- und Naturschutzpolitik müssen angepasst werden: an die jeweils konkreten Schutzziele (Reduktion des Eintrags von Schadstoffen, Erosionsschutz, Gewässerschutz, Arten- und Biotopschutz, die Erhaltung der Kulturlandschaft, den Erhalt von genetischen Ressourcen, an den jeweiligen Standort und an die Vielzahl der landwirtschaftlichen Kulturen. Dies erfordert eine erhebliche Differenziertheit der Maßnahmen.

Das komplexe Zusammenspiel von ökologischen Zielen, realer landwirtschaftlicher Praxis und formalen Rahmenbedingungen verlangen Kompromisse bei der Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen. Dadurch wird wiederum die Zielsetzung beeinflusst: „nicht alles was wünschbar ist, ist umsetzbar“.

Zielkonflikte und Regionalisierung von Zielen

Bei der Formulierung von Zielen für Agrarumweltmaßnahmen ist zwischen den umfassenderen Zielen der jeweiligen Programme und den Zielen einzelner Maßnahmen zu differenzieren. Einzelne Maßnahmen können nur einem begrenzten Spektrum von Naturschutz- und Umweltzielen dienen. Darüber hinaus gibt es auch bei den Beteiligten unterschiedliche Wertvorstellungen, welche Ziele Priorität haben.

Zielkonflikte innerhalb des Naturschutzes

Zielkonflikte gibt es auch innerhalb des Arten- und Biotopschutzes selbst. Maßnahmen zum Schutze von Wiesenbrütern sind nicht unbedingt der Vielfalt der Flora dienlich. Selbst bei klaren Zielstellungen gehen die Vorstellungen, auf welchem Wege und mit welchen Maßnahmen diese Ziele zu erreichen sind, durchaus auch auseinander. Zur Lösung dieser Konflikte dienen Fachplanungen, die Vorgaben für lokale Schutzziele machen. Die Qualität der vorliegenden Planungen wird in den Bundesländern unterschiedlich bewertet. Für die Agrarumweltmaßnahmen bedeutet dies, dass nicht in ihnen selbst die Ziele des Umwelt- und Naturschutzes formuliert werden müssen. Entscheidend ist das Vorhandensein und die Qualität von lokalen Konzepten. Die Agrarumweltmaßnahmen müssen ein weit gefächertes flexibles und offenes Instrumentarium bieten, um konkrete aber von Ort zu Ort unterschiedliche Ziele umzusetzen.

Aus diesen Überlegungen heraus relativiert sich die häufig erhobene Forderung nach Regionalisierung von Agrarumweltmaßnahmen. Es ist vielmehr wichtig, dass Maßnahmen zur Verfügung stehen, die vor Ort sinnvoll eingesetzt werden können und dass vor Ort flexibel und gezielt darüber entschieden werden kann, wie das vorhandene Spektrum an Maßnahmen eingesetzt wird.

Akzeptanz der Agrarumweltprogramme

Die einzelnen Maßnahmen werden in der landwirtschaftlichen Praxis in sehr unterschiedlichem Maße angenommen. Bundesländer, in denen die Programme relativ wenig angenommen werden, verweisen auf die Strenge ihrer Programme.

An der Förderung des ökologischen Landbaus nehmen je nach Bundesland zwischen einem und rund fünf Prozent der Betriebe teil. In Bezug auf die Ausschöpfung der Potenzialfläche (Fläche die theoretisch höchstens in das Programm eingebracht werden kann) erfreut sich die Grünlandextensivierung der größten Akzeptanz. Noch eindeutiger als beim Ökologischen Landbau ist mit zunehmender Benachteiligung der Standorte für die Landwirtschaft eine erhöhte Inanspruchnahme der Grünlandextensivierung zu verzeichnen. Je nach Ausgestaltung der Programme und regionalen Rahmenbedingungen ist in einzelnen Bundesländern bis zu über 80% des Grünlandes in grünlandbezogene Maßnahmen integriert.

Die Ackerbauprogramme der „ersten Phase“, die sich in der Regel auf den gesamten Betriebszweig Ackerbau bezogen haben – z.B. Verzicht auf mineralischen N-Dünger und/oder chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel im gesamten Ackerbau - sind so schlecht angenommen worden, dass sie in einigen Ländern wieder ausgesetzt wurden. Nur in den Bundesländern, in denen der kontrolliert-integrierte Anbau oder aber ein modulares System (Einzelbausteine) angeboten wurden, war die Akzeptanz höher. Der kontrolliert-integrierte Anbau wurde auf 6,2 % (Thüringen) bzw. 9,7 % (Rheinland-Pfalz) der Ackerflächen gefördert. Einzelne Bausteine in Baden-Württemberg erfreuen sich – bezogen auf die Ackerkulturen, in denen sie angewendet werden konnten, noch weitaus höherer Akzeptanz:

- Mulchsaat: 68,7%
- Verzicht auf Wachstumsregulatoren: 58,5%
- Begrünung: 54,1%
- Drillreihenabstand: 35,8%
- Verzicht auf Düngung/Pflanzenschutz: 4,1 %
- Herbizidverzicht bei Acker- und Dauerkulturen 3,7 %

Der Umfang der Flächen, der in Arten- und Biotopschutzprogramme eingebracht wird, ist - verglichen mit der Grünlandextensivierung, dem Ökologischen Landbau oder Ackerbauprogrammen in erfolgreichen Bundesländern gering. Diese Tatsache lässt aber kaum Rückschlüsse auf die Akzeptanz zu. Denn bei diesen Flächen ist die Potenzialfläche insgesamt gering. Nordrhein-Westfalen hat in seinem Evaluierungsbericht genauere Angaben zur Akzeptanz in speziellen „Förderkulissen“ gemacht und durchaus hohe Teilnahmeraten festgestellt: Feuchtwiesenschutzprogramm 54%, Gewässerauenprogramm und Mittelgebirgsprogramm rund 20%.

Organisatorisch-technische Umsetzung der Agrarumweltprogramme

Honorierung

Nur ein Teil der Leistungen der „multifunktionalen Landwirtschaft“ wird über die Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte bezahlt. Daher besteht die Notwendigkeit, das Einkommen der Landwirte durch staatliche Transferleistungen für die von ihnen erbrachten gesamtgesellschaftlichen Leistungen zu sichern.

Der Umfang der insgesamt für Agrarumweltmaßnahmen zu Verfügung stehenden Mittel ist Teil der agrarpolitischen Diskussion; ein „substanzieller Ausbau der finanziellen Ausstattung der Programme“ wird von verschiedenen Interessensgruppen gefordert. Die Evaluierungsberichte der Bundesländer gehen in der Regel nur auf die Honorierung einzelner Maßnahmen ein:

- Die Forderung nach einer Erhöhung der Ausgleichszahlungen durchzieht alle Evaluierungsberichte – sowohl auf der allgemeinen Ebene um die Akzeptanz der Maßnahmen zu erhöhen als auch auf der konkreten Ebene einzelner Maßnahmen, bei denen explizit ein mangelnder Ausgleich von Ertragsverlust bzw. Mehraufwand festgestellt wird.
- Insbesondere für den ökologischen Landbau wird eine bundesweite Vereinheitlichung der Ausgleichszahlungen gefordert, um Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen.
- Da nicht alle Fördertatbestände angemessen über flächenbezogene Prämien honoriert werden können, - z.B. die Zucht und Erhaltung von bedrohten regionalen Kulturpflanzenarten und –sorten – sollte der Flächenbezug in entsprechenden Fällen gelockert werden.
- Die Begrenzung der Anreizkomponente auf 20% wird von zahlreichen Interviewpartnern kritisiert. Dieser Betrag sei nicht ausreichend, um einen realen Anreiz zu bieten.
- Eine regionale Differenzierung von Ausgleichszahlungen halten zwar viele Evaluierungsberichte und Experten für sinnvoll, allerdings verwaltungstechnisch für zu aufwändig. Auch der Gerechtigkeitsaspekt spricht gegen eine Differenzierung.
- In den Experteninterviews wird die Idee einer ergebnisorientierten Prämie grundsätzlich positiv beurteilt. Entsprechende Maßnahmen werden allerdings nur als Zusatzmaßnahmen und nicht als zentrales Element der Agrarumweltmaßnahmen gesehen.
- Vertreter des Ökologischen Landbaus stellen fest, dass durch den Preisverfall im Ökobereich die Prämien nicht mehr ausreichen, um die wirtschaftlichen Nachteile ökologisch wirtschaftender Betriebe auszugleichen. Außerdem müsse bei der Einführung modularer Systeme darauf geachtet werden, dass konventionelle Betriebe durch das Kumulieren verschiedener Maßnahmen insgesamt keine höheren Ausgleichszahlungen realisieren können als Öko-Betriebe.

Modularer Aufbau der Programme

Insbesondere wegen der mangelnden Akzeptanz der ersten Ackerbauprogramme und aufgrund der positiven Erfahrungen der Bundesländer mit einem modularem Angebot (Baukastensystem) wird nahezu einhellig ein modularer Aufbau von Agrarumweltprogrammen für sinnvoll gehalten. Selbst für die Grünlandextensivierung, die sich relativ großer Akzeptanz erfreut, gibt es Vorschläge für Modulsysteme. Die Förderung des Ökologischen Landbaus als ganzbetriebliche Maßnahme wird auch von den Befürwortern modular aufgebauter Programme nicht in Frage gestellt. Einige Bundesländer schlagen vor, auch Betrieben des ökologischen Landbaus durch die zusätzliche Honorierung von besonderen Leistungen mehr Möglichkeiten innerhalb eines modularen Systems zu bieten.

Bundesländer, die modulare Systeme anbieten, weisen darauf hin, dass aus verwaltungstechnischen Gründen die Zahl der Bausteine nicht unbegrenzt erweitert werden kann.

Regionalität von Agrarumweltprogrammen

Insbesondere bei einzelflächenbezogenen Maßnahmen mit Schutzziele des Arten- und Biotopschutzes wird bisweilen eine regionalisiertere Ausrichtung von Agrarumweltmaßnahmen gefordert. Da jedoch bei den naturschutzbezogenen Maßnahmen eine regionale staatliche Institution (Untere Naturschutzbehörde) aufgrund vorhandener Konzepte entscheiden kann, welche Maßnahme den Landwirten angeboten werden, kann die Regionalität auf diese Weise gewahrt werden. Die Recherchen und Experteninterviews haben ergeben, dass es weniger um die Kreation neuer „regionaler“ Maßnahmen geht, als um eine flexible Anpassung des vorhandenen Maßnahmenspektrums an die lokalen Bedingungen. Hinderlich sind in diesem Zusammenhang die starren Vorgaben der Maßnahmen.

Mehr Flexibilität bei der Anwendung der Maßnahmen

Zahlreiche Verbesserungsvorschläge aus den Evaluierungsberichten und Experteninterviews weisen darauf hin, dass es in der Regel nicht darum geht, neue oder fachlich bessere Maßnahmen zu entwickeln, sondern um eine flexiblere Anwendung der vorhandenen Maßnahmen. Die Forderung nach mehr Flexibilität ergibt sich auch aus der Notwendigkeit in Landwirtschaft und Naturschutz flexibel auf wechselnde Wetterverhältnisse und lokale Besonderheiten reagieren zu müssen. Die Abläufe der Natur lassen sich (noch...) nicht durch Verträge fixieren.

Programmlaufzeiten

Aus Naturschutzsicht ist eine langfristige Bindung der Landwirte erwünscht. Auch aus Sicht der Landwirte ist eine langfristige Perspektive erwünscht – nur dann können sie die Betriebsentwicklung auf umweltfreundlichere Produktionsweisen ausrichten. Trotzdem kann von den Betrieben eine längere Verpflichtung als die gegenwärtigen 5 Jahre nicht verlangt werden. Die Betriebe würden die Flexibilität verlieren, die für einen wirtschaftlich tätigen Betrieb notwendig ist.

Reduzierung des Verwaltungsaufwands

Der bürokratische Aufwand für die Umsetzung der Agrarumweltmaßnahmen wird immer wieder beklagt, nicht nur von Landwirten. Von den umsetzenden Behörden wird bedauert, dass kaum mehr Raum sei, für eine fachliche Betreuung der Programme. Aus fachlicher Sicht werden aber gleichzeitig hohe Flexibilität, Standortangepasstheit und Vieles andere gefordert, was einer Vereinheitlichung entgegensteht. Die Forderungen nach Verwaltungsvereinfachung in den Evaluierungsberichten bewegen sich daher in der Regel auf sehr allgemeinem Niveau.

Verhältnis: Landwirt - öffentliche Hand

Das Verhältnis der Partner bei den Agrarumweltmaßnahmen (Landwirt, öffentliche Hand) hat wesentlichen Einfluss auf die Akzeptanz der Maßnahmen. Die wurde in vielen Expertengesprächen thematisiert. Angesichts einer nicht mehr überschaubaren Fülle von Vorschriften sei die Gefahr eines Fehlverhaltens der Landwirte und damit einer Kriminalisierung groß. In den Expertengesprächen werden die Verträge im Vertragsnaturschutz im Gegensatz zu den Antragsverfahren einhellig positiver beurteilt; hier sei ein Aushandeln „auf gleicher Augenhöhe“ möglich.

„Flankierende Maßnahmen“

Um sicherzustellen, dass die Agrarumweltprogramme nachhaltig wirken, bedarf es „flankierender Maßnahmen“. Das sind im Wesentlichen

- Aufbau von Vermarktungsstrukturen um die im Rahmen von Agrarumweltprogrammen erzeugten Produkte zu höheren Preisen abzusetzen zu können
- Investitionsförderung: hier sind die Instrumente im Wesentlichen vorhanden, müssten aber noch besser an die Bedürfnisse der Agrarumweltmaßnahmen angepasst werden. Die Notwendigkeit der Förderung betrifft zahlreiche Bereiche: Technik, Stallbauten, Natur (Pflanzmaterial), aber auch die Förderung der Einrichtung von zusätzlichen Arbeitsplätzen wird genannt.
- Fortbildung und Information: Natur- und umweltfreundliches Wirtschaften bedarf eines fundierten Wissens. Zahlreiche Evaluierungsberichte und Experten betonen die Notwendigkeit, Fortbildungsveranstaltungen anzubieten. Insbesondere bei Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes sind aber auch Veranstaltungen notwendig, die Sinn und Zweck der Maßnahmen deutlich machen. Die Erfahrung zeigt, dass die Akzeptanz von Maßnahmen bei guter Beratung steigt.

Kohärenz

Agrarumweltmaßnahmen als Teil einer umfassenden Agrarpolitik werden von Politiken mit anderen Schwerpunktsetzungen (Marktordnungen, Einkommenspolitik etc.) beeinflusst. Sollen agrarökologische Ziele erreicht werden, sind daher nicht nur die Agrarumweltprogramme zu verbessern. Andere Politiken und Instrumente müssen derart ausgestaltet sein, dass sie die Ziele der Agrarumweltprogramme unterstützen. Hierin begründet sich die Forderung nach Kohärenz innerhalb der Agrarpolitik.

Für die Natur- und Umweltschutzpolitik sind die Agrarumweltmaßnahmen ein sinnvolles Instrument um Umwelt- und Naturschutzziele auf der Fläche umzusetzen. Die Rahmenbedingungen, die von der EU und durch die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur jedoch für die Kofinanzierung bestimmt werden, lassen es nicht zu, den Vertragsnaturschutz durch Agrarumweltprogramme zu ersetzen.