

Umweltwirkungen der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete

K. Rudow¹

Abstract - Ein Ziel der Förderung von Betrieben in benachteiligten Gebieten ist die Erhaltung und Förderung von nachhaltigen Bewirtschaftungsformen. Im vorliegenden Beitrag soll als ein Aspekt der Nachhaltigkeit, die Umweltwirkung der Ausgleichszulage, betrachtet werden. Dazu werden zunächst die besonderen Umweltbedingungen in den benachteiligten Gebieten dargestellt. Anschließend werden die Ergebnisse der Indikatoren gestützten Berechnungen präsentiert. Dabei zeigen sich Hinweise auf eine umweltfreundlichere Wirtschaftsweise der Betriebe in den benachteiligten Gebieten.

EINLEITUNG UND FRAGESTELLUNG

Die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (AZ) hat in der Europäischen Union eine lange Tradition als Maßnahme der Gemeinsamen Agrarpolitik und wird in fast allen Ländern der EU angewendet (IEEP, 2006). Ziel der Förderung ist die Erhaltung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Gebieten mit vergleichsweise schlechten natürlichen Voraussetzungen für die landwirtschaftliche Produktion (Europäische Kommission, 2005b). Im vorliegenden Beitrag soll überprüft werden, welche Umweltaspekte im Zusammenhang mit der Maßnahme relevant sind, d.h. inwieweit die Ausgestaltung der Ausgleichszulage Belange der Umwelt berücksichtigt bzw. welche Wirkungen der Förderung auf die Umwelt bestehen.

METHODISCHE VORGEHENSWEISE

Um die Wirkung der Ausgleichszulage besser abbilden zu können wird zunächst eine Analyse der Umweltbedingungen in den benachteiligten Gebieten vorgenommen. Anschließend werden theoretische Vorüberlegungen zu einer möglichen Wirkungsweise der Maßnahmen angestellt. Schließlich werden mit Hilfe ausgewählter Indikatoren empirische Befunde gewonnen. Dazu werden vorhandene Untersuchungen um eigene Berechnungen ergänzt.

Die analysierten Indikatoren sind teilweise durch die EU benannt (Europäische Kommission, 2000 und Europäische Kommission, 2005a), es kommen aber auch andere Indikatoren zur Anwendung. Um die in den benachteiligten Gebieten ermittelten Resultate besser einordnen zu können, wird im Allgemeinen der so genannte Mit-Ohne Vergleich durchgeführt, in diesem Fall meist als Vergleich zwischen benachteiligten Gebieten und nicht benachteiligten Gebieten.

Darüber hinaus werden zusätzliche Informationen aus Interviews und Fallstudien ergänzt.

ERGEBNISSE

Die Analyse der Umweltbedingungen in den benachteiligten Gebieten hat ergeben, dass insbesondere in diesen Gebieten eine hohe Biodiversität vorzufinden ist. Darüber hinaus kommen dort häufig unter Artenschutz stehende Arten vor. Außerdem weisen die Gebiete eine hohe Diversität der Landschaft sowie oft einen hohen Anteil schutzwürdiger Gebiete auf (Daub, 2008, Plankl et al. 2008 und Rudow, Pitsch 2008). Eine Gefahr der Verschlechterung des aktuellen Zustandes von Natur und Landschaft besteht dabei sowohl durch Intensifizierung der landwirtschaftlichen Produktion als auch durch Marginalisierung oder Aufgabe der landwirtschaftlichen Tätigkeiten (IEEP, 2006).

Die Wirtschaftsweise in den landwirtschaftlichen Betrieben kann durch eine Reihe politischer Interventionen beeinflusst werden. Genannt werden können an dieser Stelle z.B. die Cross Compliance Richtlinie und die „Gute fachliche Praxis“; aber auch die Ausgestaltung des Förderschemas, z.B. durch den Ausschluss bestimmter Fruchtarten von der Förderung, sowie die natürlichen Voraussetzungen in den benachteiligten Gebieten können die Wirtschaftsweise der Betriebe beeinflussen.

Die von der EU aufgestellten Indikatoren zur Darstellung des Umwelteffekts der Förderung sind breit gefächert und umfassen z.B. den Anteil des Ökolandbaus, Viehdichte, Anwendung spezieller Managementverfahren für Dünge- oder Pflanzenschutzmittel, Beiträge zur Verbesserung der Biodiversität, etc. Aus Platzgründen können an dieser Stelle nicht alle Indikatoren näher betrachtet werden. Exemplarisch dargestellt werden soll deshalb der Indikator „Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche“. Als „umweltfreundlich bewirtschaftet“ definiert werden dafür alle Flächen, auf denen Agrarumweltmaßnahmen zur Anwendung kommen. Die Analyse anhand einiger deutscher Bundesländer zeigt, dass der Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Flächen jeweils in den benachteiligten Gebieten höher ist als in den nicht benachteiligten Gebieten (Tabelle 1).

Auch der Viehbesatz kann als Indikator herangezogen werden um die Einflüsse der Landwirtschaft auf die Umwelt darzustellen. In Österreich kamen Unter-

¹ Katja Rudow kommt von der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock, Deutschland.
(katja.rudow@uni-rostock.de)

suchungen zum Viehbesatz anhand des RGVE-Besatzes je ha Futterfläche zu dem Ergebnis, dass die Besatzdichte in allen Kategorien von benachteiligten Gebieten (im Durchschnitt der benachteiligten Gebiete 1.04 RGVE / ha) sehr deutlich unter dem österreichischen Durchschnitt (1.18 RGVE / ha) liegt (BMLFUW, 2010). Für Deutschland liegen ähnliche Ergebnisse vor. Hier betrug die Viehbesatzdichte bei Futterbaubetrieben im benachteiligten Gebiet 125.6 GV / 100 ha LF, im nicht benachteiligten Gebiet hingegen 147.7 GV / 100 ha LF (Plankl et al., 2008).

Tabelle 1. Anteil der umweltfreundlich bewirtschafteten Fläche an der landwirtschaftlich genutzten Fläche innerhalb und außerhalb benachteiligter Gebiete in verschiedenen deutschen Bundesländern 2006.

	Innerhalb der benachteiligten Gebiete	Außerhalb der benachteiligten Gebiete
Hessen	35.1	11.6
Saarland	37.1	29.0
Brandenburg	44.5	18.7
Sachsen	59.0	39.2
Sachsen-Anhalt	48.9	35.8
Baden-Württemberg	70.9	53.4

Quelle: Eigene Darstellung nach Plankl et al (2008).

Als weiterer Hinweis auf die Umwelteinflüsse von landwirtschaftlichen Produktionsverfahren kann der Einsatz von Dünge- und vor allem Pflanzenschutzmitteln herangezogen werden. Hier zeigt sich anhand monetärer Berechnungen bei den deutschen Testbetrieben, dass der Einsatz beider Stoffe in den benachteiligten Gebieten geringer ist als in den nicht benachteiligten Gebieten. Eine besondere Lenkungswirkung scheint dabei die Ausgleichszulage zu entfalten, da bei Betrieben in den benachteiligten Gebieten mit Ausgleichszulage die ermittelten Werte geringer sind als bei Betrieben in benachteiligten Gebieten, die keine Ausgleichszulage erhalten (Tabelle 2).

Tabelle 2. Düngemittel- und Pflanzenschutzmittelaufwand in EUR / ha im Wirtschaftsjahr 2010.

	N	Dünge- mittel- aufwand in EUR / ha LF	Pflanzen- schutz- mittelauf- wand in EUR / ha LF
Betriebe im benachteiligten Gebiet mit AZ	4.009	78.7	54.2
Betriebe im benachteiligten Gebiet ohne AZ	1.414	118.3	86.6
Betriebe im nicht benachteiligten Gebiet	5.827	139.6	120.9
Betriebe mit AZ	4.009	78.7	54.2
Betriebe ohne AZ	7.241	134.8	113.2

Quelle: Eigene Berechnung mit Hilfe der Daten des deutschen Testbetriebsnetzes.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Analysen haben gezeigt, dass einige Ergebnisse der Berechnungen der Indikatoren dafür sprechen, dass in den benachteiligten Gebieten tatsächlich die Wirtschaftsweise der Betriebe Belangen des Umweltschutzes Rechnung trägt. Dennoch lässt sich mit den

vorliegenden Ergebnissen nicht klar ermitteln, in wie weit tatsächlich die Ausgleichszulage für die gemessenen Resultate ausschlaggebend ist. Vielmehr können sich hier auch die natürlichen Standortfaktoren in den benachteiligten Gebieten sowie die Bestimmungen anderer Interventionen oder die Anwendung anderer Instrumente der Gap, z.B. Agrarumweltmaßnahmen, auswirken.

Einen Hinweis auf eine positive Lenkungswirkung der Förderung ergibt sich aber zumindest in Deutschland aus der Tatsache, dass z.B. der Pflanzenschutzmittelaufwand bei AZ-geförderten Betrieben in den benachteiligten Gebieten geringer ist als bei Betrieben in benachteiligten Gebieten ohne diese Förderung. Insofern scheint sich der Unterschied zu den nicht benachteiligten Gebieten nicht nur aus den unterschiedlichen natürlichen Voraussetzungen zu ergeben.

LITERATUR

Daub, R. (2008). Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Vogelsberg (Hessen), Arbeitsbericht 7/2008. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.

Europäische Kommission (2000). Document VI/12004/00 Part B, The set of common evaluation questions with criteria and indicators pursuant to Article 42(2) of Commission Regulation (EC) 1750/1997.

Europäische Kommission (2005a). Common monitoring and evaluation framework, CMEF, annex VIII of Commission Regulation 1974/2006 laying down detailed rules for the application of Council Regulation 1698/2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

Europäische Kommission (2005b). Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD).

Institute for European Environmental Policy (2006). An Evaluation on the Less Favoured Area Measures in the 25 Member States of the European Union, Report 2006. London.

Bundesministerium für Landwirtschaft, Forsten, Umwelt und Wasserwirtschaft (2010). Evaluierungsbericht 2010. Halbzeitbewertung des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums. Wien.

Plankl, R., Daub, R., Gasmi, S., Pitsch, M. und Rudow, K. (2008). Ex-Post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000 – 2006). Länderübergreifender Bericht. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.

Rudow, K. und Pitsch, M. (2008). Fallstudie zur Wirkung der Ausgleichszulage im Landkreis Oberallgäu, Arbeitsbericht 6/2008, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.