

Analyse des Finanzmitteleinsatzes für die Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland

REINER PLANKL

Institut für Strukturforchung

1 Einleitung

Sowohl umweltpolitische als auch agrarwirtschaftliche Interessen treiben seit geraumer Zeit die Entwicklung von staatlichen Agrarumweltprogrammen voran, die Landwirten mittels Prämien einen Anreiz zum Verzicht auf die Nutzung gewinnträchtiger, aber umweltbelastender Produktionsmöglichkeiten beziehungsweise zum Übergang auf umweltschonende Produktionsweisen bieten sollen. Von umweltpolitischer Seite wird damit eine Verminderung von der Landwirtschaft ausgehender Umweltbelastungen und -gefährdungen, insbesondere im Bereich der Erhaltung von Arten und Biotopen, angestrebt. Aus agrarpolitischer Sicht erhofft man sich neben einem Beitrag zur Marktentlastung eine Stabilisierung und Erhöhung der Einkommen von Landwirten insbesondere an ungünstigen Standorten. In der Bundesrepublik Deutschland wurden bereits in der Vergangenheit vielfältige Programme zur Förderung einer „umweltgerechten Landbewirtschaftung“ (UGL) angeboten. Neben den Fördermöglichkeiten im Rahmen der EU-Extensivierungsverordnung von 1988 waren es auf Initiative der jeweiligen Bundesländer zurückgehende vielfach gebietspezifisch auf den Schutz bestimmter Landschaften oder Biotope ausgerichtete Landesprogramme. In Anzahl, Art und Umfang der Programme, Förderbedingungen, Laufzeit, Prämiengestaltung, verwaltungsmäßiger Zuständigkeit und Ausstattung mit Finanzmitteln unterschieden sich die diesbezüglichen Politiken der Länder erheblich.

Mit der im Zuge der Reform der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik (GAP) von 1992 erlassenen VO (EWG) 2078/92 des Rates zur Förderung „umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren“ ist ein Anreiz für Landwirte geschaffen worden, sich zur Einführung oder Beibehaltung solcher Produktionsverfahren zu verpflichten. Diese Verordnung eröffnet den Ländern neue inhaltliche und finanzielle Gestaltungsmöglichkeiten für die Ausrichtung einer UGL. Ein Vergleich der von den Bundesländern zur Notifizierung durch die EU-Kommission eingereichten Förderprogramme läßt erhebliche Unterschiede erkennen. Sie betreffen das Angebot an Fördermöglichkeiten, die Ausgestaltung der Förderbedingungen, die Prämienhöhe, die Verfügbarkeit an Finanzmitteln und die Möglichkeiten der Finanzmittelumschichtung bei unterschiedlicher Inanspruchnahme der Maßnahmen. Diese Unterschiede haben nicht nur Auswirkungen auf die Teilnahmebereitschaft der Landwirte, sondern auch auf den Faktoreinsatz, die Produktion, die Einkommen und die Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe sowie auf die Qualität von Umwelt, Natur und Landschaft. Bisher liegen nur erste vergleichende Analysen der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen, der Förderkonditionen und der Prämienhöhe

vor (Plankl, 1994b und 1995); es fehlt an einer flächendeckenden Wirkungsanalyse. Hierzu gehört auch der zur Umsetzung der Programme vorgesehene Finanzmitteleinsatz.

Im folgenden Beitrag wird der Versuch einer vergleichenden Analyse der für die Umsetzung der Agrarumweltprogramme aufgewendeten beziehungsweise geplanten Finanzmittel und deren Herkunft in den verschiedenen Bundesländern vorgenommen. Dabei wird wie folgt vorgegangen:

- Grundsätzlich wird die Finanzsituation vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 miteinander verglichen. Damit soll gezeigt werden, inwieweit mit der Neuausrichtung der Agrarpolitik Veränderungen im Einsatz von Finanzmitteln zur Förderung einer UGL verbunden waren.
- Da in den Agrarumweltprogrammen der Bundesländer deren unterschiedlicher Gestaltungswille zum Ausdruck kommt, wurde die Finanzanalyse für jedes der 16 Bundesländer gesondert vorgenommen. Durch Zusammenfassung der alten Bundesländer (ABL) und der neuen Bundesländer (NBL) zu Gruppen wird dem Sachverhalt Rechnung getragen, daß in den Jahren 1991 bis 1994 die Mittelverteilung auf die Bundesländer getrennt nach früherem Bundesgebiet und Beitrittsgebiet vorgenommen wurde.
- Analysiert werden sowohl der gesamte Finanzmitteleinsatz für die Förderung einer UGL als auch die Verteilung der eingesetzten Mittel auf Maßnahmen, welche im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) von Bund und Ländern gemeinsam finanziert werden, und auf solche, die ohne Finanzbeteiligung des Bundes allein vom jeweiligen Land, gegebenenfalls mit Kofinanzierung durch die EU, finanziert werden, sowie die Verteilung der Finanzmittel auf Maßnahmengruppen.
- Schließlich werden auf der Grundlage der von den Ländern gemeldeten Zahlen die in der ersten Antragsperiode verausgabten Mittel zur Förderung einer UGL gemäß VO (EWG) 2078/92 dargestellt.

2 Der Gestaltungsrahmen vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92

Vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 erfolgte die Förderung einer UGL in der Bundesrepublik auf zwei nicht miteinander verbundenen Wegen.

- (1) Zahlreiche ABL hatten seit Mitte der achtziger Jahre Agrarumweltprogramme in eigener Zuständigkeit, in einigen Fällen allerdings mit Kofinanzierung der EU nach Maßgabe des Artikels 19 der Effizienzverordnung (EWG) 797/85 beziehungsweise 21 ff. der Effizienzverordnung (EWG) 2328/91 eingeführt. Mit den Programmen sollten durch Gewährung von Prämien Anreize für einen freiwilligen Verzicht auf sich bie-

tende gewinnträchtige Möglichkeiten der Steigerung der Nutzungsintensität beziehungsweise für die Einführung von mit Gewinneinbußen verbundenen umweltschonenden Bewirtschaftungsverfahren insbesondere auf Grünland geschaffen werden. Die meisten dieser Länderprogramme waren auf eine genau abgegrenzte Gebietskulisse zugeschnitten. Die Laufzeiten der Programme reichten von einem bis zu fünf Jahren.

(2) Ab 1988 konnten sich Landwirte darüber hinaus am EU-Extensivierungsprogramm beteiligen, das die Gewährung von Prämien an Landwirte vorsah, die sich verpflichteten, für die Dauer von fünf Jahren ihre Produktion bestimmter Erzeugnisse entweder gemäß Einzelnachweis oder durch Umstellung auf weniger intensive Produktionsweisen um mindestens 20 % zu verringern. Obwohl dieses Programm vorrangig mit dem Ziel der Marktentlastung eingeführt wurde, konnten von ihm durchaus auch gewisse umweltentlastende Wirkungen erwartet werden. In der Bundesrepublik wurde das Extensivierungsprogramm ebenso wie die Stilllegung von Ackerflächen im Rahmen der GAK unter finanzieller Mitbeteiligung von Bund und Ländern durchgeführt. Die Bundesländer haben die in einem Sonderrahmenplan (SRP) festgelegten Fördergrundsätze für die Extensivierung in sehr unterschiedlichem Umfang umgesetzt und ihren Landwirten entsprechend unterschiedliche Programme angeboten (König, 1993). Der Bund trug hierbei einen Finanzierungsanteil von 70 % und das jeweilige Land von 30 % bei und die EU erstattete 25 % der Gesamtausgaben. 1993/94 konnten die Landwirte auf der Grundlage dieser Fördergrundsätze letztmalig fünfjährige Extensivierungsverpflichtungen eingehen. Die letzten Landwirte scheiden damit 1997/98 aus diesem Programm aus.

(3) Seit 1989 besteht darüber hinaus die Möglichkeit, im Rahmen der Reform der EU-Strukturfonds, Mittel des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abt. Ausrichtung (EAGFL-A), für Maßnahmen zum „Schutz der Umwelt, des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ in Ziel 5b-Gebieten der ABL und seit 1991 auch in den gesamten NBL zusammen mit Komplementärmaßnahmen einzusetzen. Da diese Mittel nicht ausschließlich zur Förderung von Maßnahmen einer umweltschonenden Landwirtschaft beziehungsweise für den Schutz von Flora und Fauna, sondern ebenso für die Förderung nachwachsender Rohstoffe, von Infrastrukturinvestitionen für den Umweltschutz sowie für die Förderung des Umweltbewusstseins eingesetzt werden können, resultieren inhaltliche Abgrenzungsschwierigkeiten. Aus diesen sowie aus Gründen räumlicher Abgrenzungsprobleme bleiben diese Mittel in der weiteren Analyse unberücksichtigt.

Mit Einführung der im Rahmen der GAP-Reform am 30. Juni 1992 beschlossenen VO (EWG) 2078/92 für „umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren“ als einer von drei flankierenden Maßnahmen wurden die Voraussetzungen geschaffen, die Maßnahmen der landeseigenen Agrarumweltprogramme sowie die des EU-Extensivierungsprogramms zusammenzuführen und entsprechend den Zielen und Grundsätzen der o.g. Verordnung anzupassen beziehungsweise fortzuführen.

Die VO (EWG) 2078/92 sieht in Art. 2, Abs. 1, die Gewährung gemeinschaftlicher Beihilfen an Landwirte vor, die sich verpflichten,

- „a) den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln erheblich einzuschränken oder bereits vorgenommene Einschränkungen beizubehalten oder biologische Anbauverfahren einzuführen oder beizubehalten,
- b) auf andere Weise als unter Buchstabe a) vorgesehen die pflanzliche Erzeugung, einschließlich Futtererzeugung, zu extensivieren beziehungsweise eine bestehende extensive Erzeugung beizubehalten oder Ackerflächen in extensives Grünland umzuwandeln,
- c) die Belastung durch den Rinder- und Schafbestand je Weideeinheit zu verringern,
- d) andere Produktionsverfahren anzuwenden, die mit den Belangen des Schutzes der Umwelt, der natürlichen Ressourcen, des natürlichen Lebensraums und der Landschaft vereinbar sind, oder vom Aussterben bedrohte Rassen zu züchten,
- e) aufgegebene landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen zu pflegen,
- f) Ackerflächen für mindestens zwanzig Jahre stillzulegen, um sie für Zwecke des Umweltschutzes, namentlich zur Schaffung von Biotopbeständen oder von Naturparks oder für Gewässerschutzmaßnahmen zu nutzen,
- g) Flächen für allgemeinen Zugang und zu Freizeitwecken zu unterhalten.“

In Art. 4, Abs. 2, der Verordnung ist jeweils die maximale Höhe der erstattungsfähigen Beihilfen für die verschiedenen Leistungen angegeben. Mit den Beihilfen „soll für die Landwirte ein Anreiz geschaffen werden, sich zu Produktionsverfahren zu verpflichten, die den Belangen des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraumes vereinbar sind und dadurch zum Gleichgewicht auf den Märkten beitragen.“ Die Beihilfen sollen den Landwirten durch die Einführung oder Beibehaltung solcher Verfahren entstehende Einkommensverluste ausgleichen und ihren Beitrag zur Verbesserung der Umwelt honorieren. Die Teilnahme ist für die Landwirte freiwillig, doch müssen sie sich, um die Beihilfen zu erhalten, hierzu für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren, im Fall der Ackerflächenstilllegung für 20 Jahre, verpflichten.

Die als Rahmenregelung gestaltete EU-Verordnung läßt den Mitgliedstaaten einen erheblichen Spielraum, um die Förderungsmaßnahmen auf die jeweiligen Probleme und Bedürfnisse von Landwirtschaft und Umwelt vor Ort auszurichten. In der Bundesrepublik als föderativem Staat ist von diesem Gestaltungsspielraum ausgiebig Gebrauch gemacht worden. Auch nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 erfolgt die Förderung einer „umweltgerechten Landbewirtschaftung“ auf zwei verschiedenen Ebenen. Die erste der beiden Ebenen bilden die von den Bundesländern aufzustellenden gebietspezifischen Mehrjahresprogramme. Die für eine Mindestdauer von fünf Jahren aufzustellenden Programme sollen jeweils ein in bezug auf die Umwelt und den natürlichen Lebensraum homogenes Gebiet abdecken, den „unterschiedlichen Gegebenheiten in bezug auf Umwelt, natürliche Bedingungen und Agrarstrukturen sowie wichtige Ausrichtungen der landwirtschaftlichen Erzeugung und gemeinschaftlichen Umweltschutzprioritäten Rechnung“ tragen und für das je-

weilige Gebiet Informationen über seine Abgrenzung, seine Besonderheiten, die jeweils verfolgten Ziele, die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und die geschätzten jährlichen Ausgaben enthalten. Die zweite Ebene stellt eine für das gesamte Hoheitsgebiet Deutschlands allgemeine Rahmenregelung dar. Hierfür wurden durch Ergänzung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ neue Förderungsgrundsätze einer „markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung“ (msaL) in die GAK aufgenommen und durch den Ausschuß für Agrarstruktur und ländliche Entwicklung bei der EU (STAR) genehmigt. Die durch die Aufnahme in die GAK ermöglichte Mitfinanzierung durch den Bund stellt einen wichtigen nationalen Beitrag zur Umsetzung der Verordnung in der Bundesrepublik in denjenigen Bereichen dar, von denen neben umweltentlastenden auch marktentlastende und agrarstrukturelle Wirkungen erwartet werden. Es handelt sich hierbei um die Förderung der Einführung beziehungsweise Beibehaltung

- extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau oder bei Dauerkulturen,
- extensiver Formen der Grünlandnutzung einschließlich der Umwandlung von Ackerland in extensiv zu nutzendes Grünland sowie
- ökologischer Anbauverfahren.

Den Ländern ist es freigestellt, diese Förderungsgrundsätze zu übernehmen und entsprechende Programme zu formulieren und in ihre Agrarumweltprogramme aufzunehmen. Sie können allerdings nur dann, wenn sie sich an die Fördervoraussetzungen und -konditionen der Grundsätze für die Förderung einer msaL in den Rahmenplänen der GAK halten und diese Maßnahmen ihren Landwirten flächendeckend anbieten, mit der zusätzlichen finanziellen Unterstützung durch den Bund im Umfang einer 60 % igen Erstattung ihrer eigenen Aufwendungen rechnen.

Die Länder sind bei der Umsetzung der EU-Verordnung im Verbund mit den Förderungsgrundsätzen einer msaL und somit der Gestaltung ihrer Programme, die teilweise bereits bestehende Programme fortführen, teilweise aber auch gänzlich neu entwickelt wurden, hinsichtlich der geförderten betrieblichen Maßnahmen, der Fördervoraussetzungen und der Prämienhöhen sowie der finanziellen Ausstattung sehr unterschiedlich vorgegangen (Plankl, 1995). Die Gründe dürften in den unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnissen und regionalen Umweltproblemen, den unterschiedlichen Prioritäten bei der Beantwortung agrar- und umweltpolitischer Fragestellungen, den unterschiedlichen bisherigen Erfahrungen mit Programmen zur Förderung einer UGL sowie in der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder liegen. Die Unterschiede in Umfang und Herkunft des Finanzmitteleinsatzes in diesem Maßnahmenbereich sind Gegenstand der weiteren Ausführungen dieses Beitrags.

3 Analyse des Finanzmitteleinsatzes

3.1 Anmerkungen zu den Datenquellen

Für eine Finanzmittelanalyse ist es erforderlich, aus verschiedenen Datenquellen ein möglichst vollständiges Bild über den bislang realisierten und in Zukunft geplanten Finanzmitteleinsatz für die Förderung einer UGL nach Maßnahmengruppen in den Bundesländern zu erstellen. Bei der Analyse der Finanzmittel für die Förderung einer UGL vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 müssen folgende Einschränkungen gemacht werden: Art, Anzahl, Ausgestaltung, Inanspruchnahme und finanzielle Ausstattung der vielfältigen Extensivierungs-, Biotopschutz- und Landschaftspflegeprogramme der Länder sind zwar verschiedentlich Gegenstand von Zusammenstellungen gewesen; aber es fehlt eine verbindliche flächendeckende Aufstellung nach vergleichbaren Kriterien. Die Darstellung des Finanzmitteleinsatzes in den Bundesländern vor Einführung der EU-Verordnung mußte daher durch Zusammenführung mehrerer Datenquellen mit dem Ziel eines Vergleichs mit der Situation nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 erfolgen. Als Quellen dienten neben einer tabellarischen Auswertung der Extensivierungsprogramme durch eine Arbeitsgruppe der für Naturschutz- und Landschaftspflege zuständigen Bundes- und Landesanstalten (N.N., 1991) eine in Referat 521 des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten erstellte tabellarische Zusammenstellung von Fördermaßnahmen der Bundesländer außerhalb der GAK sowie die vorläufigen Ergebnisse der Förderung nach dem EU-Extensivierungsprogramm (König, 1993). Zur Herstellung einer zeitlichen Vergleichbarkeit wurden Jahresdurchschnittswerte gebildet. Teilweise mußten Istzahlen durch Planzahlen ergänzt werden. Programme unterhalb der Landesebene konnten nicht einbezogen werden; ebenso wurden die Finanzmittel des EAGFL für „Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege“ im Rahmen der Ziel 5b-Förderung in den ABL und der Förderung in den NBL nicht mit einbezogen. Hieraus resultierende eventuelle Untererfassungen können den zeitlichen Vergleich zwischen den Situationen vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 sowie den Querschnittsvergleich zwischen den Ländern beeinträchtigen.

Bei den Zahlen des Mitteleinsatzes nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 handelt es sich um Schätzwerte der Bundesländer, die teilweise auf Erfahrungswerten aus vergleichbaren Vorläuferprogrammen oder groben Akzeptanzschätzungen beruhen. Um die Zahlen zwischen den Ländern und mit jenen der Vorperiode vergleichen zu können, wurden ebenfalls Jahresdurchschnittswerte gebildet. Diese Planzahlen beschreiben die Situation zu dem Zeitpunkt, zu dem die Bundesländer ihre Programme der Kommission zur Genehmigung vorgelegt haben. Mittlerweile dürfte sich der voraussichtliche Finanzmitteleinsatz gegenüber dem ursprünglich geschätzten Finanzmittelbedarf nach unten verschoben haben¹. Da jedoch eine nach Ländern und Maßnahmen differenzierte Übersicht über die entsprechend angepaßten Finanzmittel bislang fehlt, andererseits aber einige Länderprogramme sowie Zusatz- und Ergänzungsprogramme von der Kommission noch nicht genehmigt sind, wird im folgenden von den ursprünglich von den Ländern angegebenen Finanzmit-

¹ Bei EU-Kofinanzierungsmitteln von 1 050 Mio ECU für die Förderung nach VO (EWG) 2078/92 für den gesamten 5-Jahresförderzeitraum (Agra-Europa, 1995) dürfte sich bei unterschiedlichem EU-Finanzierungsanteil und entsprechenden Flächenumfängen in den NBL und ABL ein geschätztes Jahresdurchschnittliches Finanzvolumen von rd. 700 Mio DM/Jahr ergeben. Zu ähnlichen Zahlen kommt auch die Studie des LEI-Instituts (LEI, 1995). Insofern überzeichnen die ursprünglich geplanten Finanzmittel von jährlich rd. 1 Mrd. DM die reale Situation.

Tabelle 1: Kofinanzierungsanteile bei den verschiedenen Programmen zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 in den alten und neuen Bundesländern

Programm	% -Anteile nach den Finanzmitteln		
	Land	Bund	EU
	(1)	(2)	(3)
Agrarumweltprogramme der Länder bis 1992			
ohne EU-Beteiligung	100	-	-
mit EU-Beteiligung	75	-	25
EU-Extensivierungsprogramm 1988	22,5	52,5	25
Programme nach VO (EWG) 2078/92			
außerhalb der GAK			
ABL	50	-	50
NBL	25	-	75
innerhalb der GAK			
ABL	20	30	50
NBL	10	15	75

Erläuterungen:
 GAK = Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", ABL = alte Bundesländer, NBL = neue Bundesländer.

teln ausgegangen. Für diejenigen Maßnahmen, die im Rahmen der GAK nach den Grundsätzen für die Förderung einer msaL durchgeführt werden sollen, wurde auf die im Rahmenplan 1995 veranschlagten Zahlen zurückgegriffen und Jahresdurchschnittswerte gebildet.

Für die Beschreibung der tatsächlich verausgabten Mittel zur Förderung einer UGL in der ersten Förderperiode (1993/94) nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 konnte auf Angaben über nach Maßnahmengruppen aufgeschlüsselte Haushaltsausgaben der Länder zurückgegriffen werden, die in den Bericht der Bundesregierung an die EU-Kommission (BML, 1995b) über die Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 eingegangen sind.

3.2 Finanzmitteleinsatz insgesamt und in den Bundesländern

Zunächst soll der absolute und relative Mitteleinsatz der Länder für Maßnahmen zur Förderung einer UGL analysiert werden. Hierzu werden die von den Bundesländern im Rahmen der VO (EWG) 2078/92 jahresdurchschnittlich geplanten Mittel mit den vor 1992 im Rahmen landeseigener Extensivierungs-, Biotop-schutz- und Landschaftspflegeprogramme sowie im Rahmen der Umsetzung des EU-Extensivierungsprogramms jahresdurchschnittlich eingesetzten Mitteln verglichen. Der gesamte Finanzmitteleinsatz umfaßt dabei die Landesmittel, die kofinanzierten EU-Mittel sowie bei GAK-Maßnahmen die Bundesmittel. Aufgrund der unterschiedlichen Kofinanzierungsanteile vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 sowie zwischen alten und neuen Bundesländern für die Förderperiode nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 (vgl. Tabelle 1) ergeben sich deutliche Unterschiede in der Finanzmittelherkunft, die in Abschnitt 3.5 differenzierter erläutert werden.

Vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 wurden für die Förderung einer UGL jahresdurchschnittlich in der Bundesrepublik insgesamt rd. 529 Mio DM aufgewendet (vgl. Tabelle

2/Spalte 1). Vor dem Hintergrund der Angaben der Länder sind nach Einführung der EU-Verordnung jahresdurchschnittlich rd. 997 Mio DM geplant (vgl. Tabelle 2/Spalte 4). Bei einer vollen Realisierung des von den Ländern geschätzten Mitteleinsatzes ergäbe sich eine Steigerung des Mitteleinsatzes gegenüber dem Zeitraum vor 1992 um 88,5 % (vgl. Tabelle 2/Spalte 7). Für den Fall, daß angesichts der Beschränkung der Kofinanzierungsmittel der EU auf 1 050 Mio ECU in fünf Jahren der jahresdurchschnittliche Finanzmitteleinsatz in allen Bundesländern lediglich rd. 700 Mio DM erreichen sollte, errechnet sich eine Steigerung des Mitteleinsatzes um rd. 32 %.

Die unterschiedliche Intensität der Förderung einer UGL in den Bundesländern wird deutlich, wenn die jahresdurchschnittlichen Finanzmittel auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche bezogen beziehungsweise in Relation zu anderen Finanzmittelaufwendungen gesetzt werden. Vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 belief sich der auf die landwirtschaftlich genutzte Fläche bezogene Finanzmitteleinsatz in der Bundesrepublik insgesamt auf durchschnittlich 31 DM/ha (vgl. Tabelle 2/Spalte 2). Mit einem Wert von 20 DM/ha lag der durchschnittliche Finanzmitteleinsatz in den NBL deutlich unter dem von 36 DM/ha in den ABL. Nur in Sachsen (SN) mit einem Wert von 44 DM/ha und in Berlin (Ost) (BE(Ost)) lagen die Werte in den NBL über dem Durchschnittswert für die Bundesrepublik. Für die Phase nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 haben die NBL mit durchschnittlich 83 DM/ha fast doppelt so viel Finanzmittel für Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren wie die ABL (47 DM/ha) veranschlagt (vgl. Tabelle 2/Spalte 5). Dabei wollen die Stadtstaaten Hamburg (HH) und Berlin (BE) mit mehr als 200 DM/ha und Bremen (HB) mit knapp 150 DM/ha die meisten Finanzmittel je ha LF einsetzen. In der Gruppe der ABL liegt der auf die Fläche bezogene Finanzmitteleinsatz in Rheinland-Pfalz (RP), Baden-Württemberg (BW), Bayern (BY) und im Saarland (SL) über und in Schleswig-Holstein (SH), Niedersachsen (NI) und Nordrhein-Westfalen (NW) unter dem Bundesdurchschnitt von 58 DM/ha. Dabei fällt auf, daß im alten Bundesgebiet die nördlichen Flächenstaaten auch in der Phase nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 das Schlußlicht bilden, sich jedoch die Rangfolge der drei Länder umgedreht hat und SH nunmehr an letzter Stelle rangiert. In den NBL liegt nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt (ST) der Finanzmitteleinsatz je ha LF nunmehr deutlich über dem Bundesdurchschnitt. Dabei weist SN sowohl vor als auch nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 den höchsten Mitteleinsatz je ha LF auf. Thüringen (TH) als Bundesland mit

Tabelle 2: Vergleich und Veränderung des Finanzmitteleinsatzes für die Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft vor und nach Einführung einer Förderung nach VO (EWG) 2078/92 in den alten und neuen Bundesländern

Länder	Situation vor Einführung der VO (EWG) 2078/92			Situation nach Einführung der VO (EWG) 2078/92			Veränderung der Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL nach gegenüber vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 %
	Ø jährliche Mittel zur Förderung einer UGL ¹⁾			Ø jährliche Mittelanmeldungen zur Förderung einer UGL ²⁾			
	insgesamt	je ha LF	im Verhältnis zu den gesamten GAK-Mitteln	insgesamt	je ha LF	im Verhältnis zu den gesamten GAK-Mitteln	
	Mio DM	DM	%	Mio DM	DM	%	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
SH	25,340	24	13,2	11,760	11	6,1	- 53,6
HH	3,092	221	11,8	3,770	269	14,3	21,9
NI	28,865	11	6,1	37,460	14	7,9	29,8
HB	0,397	40	3,9	1,465	148	14,3	269,0
NW	11,815	8	5,3	35,958	23	16,2	204,3
HE	31,643	40	20,7	36,400	47	23,8	15,0
RP	38,683	53	21,5	47,337	65	26,6	22,4
BW	144,955	98	43,8	169,278 ³⁾	114	51,1	16,8
BY	134,363	40	37,8	205,875	61	33,0	53,2
SL	1,298	17	5,8	4,500	60	19,7	240,4
BE (West)	0,045	51	1,2	0,174	242	6,0	286,7
ABL	420,542	36	23,3	554,156	47	24,8	31,7
BB	31,570	24	6,4	153,460	118	31,0	386,1
MV	22,857	18	5,1	-	-	-	-
SN	37,505	44	11,5	154,040	181	47,2	310,7
ST	4,988	5	1,5	37,580	35	11,1	653,4
TH	11,393	15	3,7	97,688	124	31,4	757,4
BE (Ost)	0,045	51	1,2	0,261	242	6,0	480,0
NBL	108,313	20	5,6	442,769	83	23,0	308,9
Insgesamt	528,855	31	15,1	996,924	58	23,9	88,5

1) Jahresdurchschnittlicher Mitteleinsatz für alle Programme zur Förderung einer UGL aus Landes-, Bundes- und EU-Mitteln soweit statistisch erfaßbar. - 2) Jahresdurchschnittliche Mittelanmeldungen der ersten 5 Jahre (Stand Januar 1994). - 3) Einschließlich 7,8 Mio DM für die Förderung des ökologischen Landbaus (mündliche Auskunft).

Erläuterungen:
SH = Schleswig-Holstein, HH = Hamburg, NI = Niedersachsen, HB = Bremen, NW = Nordrhein-Westfalen, HE = Hessen, RP = Rheinland-Pfalz, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, SL = Saarland, BE = Berlin, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, SRP = Sonderrahmenplan, UGL = umweltgerechte Landwirtschaft.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Veröffentlichungen, BML: Maßnahmen der Bundesländer außerhalb der GAK - 1992 - Zusammenstellung durch Ref. 521, Bonn 1993. - NN: Tabellarische Übersichten über den Stand der einzelnen Extensivierungsprogramme in den Bundesländern. Beilage zum Beitrag "Extensivierungsförderung - Bilanz und Folgerungen" (Arbeitsergebnisse, Stand Ende 1989), Natur und Landschaft 66 (1991), H. 2. - König, M.: Extensivierung 1989/90-1992/93 in Deutschland, AID-Informationen, 42 (1993), Nr. 18. - BML: Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1994 und 1997 (1995 und 1998). - BML: Agrarstrukturbericht der Bundesregierung 1991 bis 1993.

dem höchsten Finanzmittelzuwachs von rd. 750 % gegenüber der Situation vor 1992, hat sich innerhalb der NBL auf Rang zwei vorgeschoben und seinen Finanzmitteleinsatz pro Flächeneinheit auf 124 DM/ha erhöht. Solange Mecklenburg-Vorpommern (MV) wegen fehlender Planzahlen nicht in die Betrachtung aufgenommen werden kann, bildet ST, was den flächenbezogenen Mitteleinsatz betrifft, mit 35 DM/ha das Schlußlicht unter den NBL.

Die Höhe des Finanzmitteleinsatzes für die Förderung einer UGL im Verhältnis zu den gesamten GAK-Mitteln soll als weiterer Indikator für die Bedeutung der Förderung einer UGL dienen.

Gemessen an den Gesamtmitteln von Bund und Ländern im Rahmen der GAK sind die Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL in der Bundesrepublik insgesamt von 15,1 % vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 (vgl. Tabelle 2/Spalte 3) auf 23,9 % nach Einführung der EU-Verordnung (vgl. Tabelle 2/Spalte 6) angewachsen. In den ABL lagen die Mittel für eine UGL zu den Mitteln der GAK in der ersten Phase bereits bei 23,3 % und in der zweiten Phase hat sich das Verhältnis nur leicht um 1,5 % - Punkte auf 24,8 % erhöht. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die geplanten Mittel für die GAK in den ABL 1995 um

rd. 10 % gekürzt wurden und für die flankierenden Maßnahmen keine Mittelaufstockung vorgenommen wurde, die Länder, sofern sie Maßnahmen zur Förderung einer UGL innerhalb der GAK planten, diese vielmehr aus den vorhandenen Finanzmitteln der GAK fördern mußten. Bei den ABL fällt auf, daß die Länder Hessen (HE), RP, BW und BY, die bereits früher einen im Vergleich zu den GAK-Mitteln hohen Finanzmitteleinsatz für Maßnahmen zur Förderung einer UGL aufwendeten, auch in Zukunft relativ viel Mittel für die Förderung einer UGL einsetzen wollen. Wiederum zeigt sich ein deutliches Süd-Nordgefälle. In den NBL weist SN sowohl in der ersten als auch in der zweiten Förderphase einen relativ hohen Mitteleinsatz für Maßnahmen zur Förderung einer UGL im Verhältnis zu den gesamten GAK-Mitteln auf, der mit 47,2 % in Phase 2 an das Niveau der alten Bundesländer BW und BY heranreicht und deutlich über dem Bundesdurchschnitt liegt. Ansonsten hat sich das Verhältnis der Finanzmittel für die Förderung einer UGL zu den gesamten GAK-Mitteln in den NBL deutlich von 5,6 auf 23,0 % erhöht, so daß in Phase 2 zwischen ABL und NBL kaum noch Unterschiede bestehen.

Wie die weiteren Ergebnisse in Tabelle 2/Spalte 7 zeigen, gibt es bezüglich der Veränderung des Mittelein-

Tabelle 3: Ländergruppenbildung¹⁾ im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt nach dem Zuwachs der gesamten Finanzmittel zur Förderung einer UGL für verschiedene Ausprägungen

Ländergruppen	Zuwachs der gesamten Mittel zur Förderung einer UGL nach gegenüber vor Einführung der VO (EWG) 2078/92	
	niedrig	hoch
	(1)	(2)
Länder mit <i>niedrigem</i> Finanzmitteleinsatz je ha LF zur Förderung einer UGL vor Einführung der VO (EWG) 2078/92	SH NI	NW SL BB ST TH
Länder mit <i>hohem</i> Finanzmitteleinsatz je ha LF zur Förderung einer UGL vor Einführung der VO (EWG) 2078/92	HH HE RP BW BY	HB BE SN
Länder, die bereits vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 außerhalb der GAK über Programme verfügten, die weitgehend den Grundsätzen einer msaL entsprechen	HE RP BW BY NI ²⁾	SN SL BB
Länder, die vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 noch nicht über Programme verfügten, die weitgehend den Grundsätzen einer msaL entsprechen	HH SH	HB NW BE ST TH
Länder, die außerhalb der GAK Programme für eine UGL gemäß VO (EWG) 2078/92 umsetzen	HH HE RP BW BY ³⁾	SN
Länder, die im Rahmen der GAK Programme für eine UGL gemäß VO (EWG) 2078/92 umsetzen	SH NI	HB NW SL BE BB ST TH
Geberländer i. S. des Finanzausgleichs	HH HE BW BY	
Nehmerländer i. S. des Finanzausgleichs	RP SH NI	SN HB NW SL BE BB ST TH

1) Aufgrund fehlender Angaben wurde MV nicht mit einbezogen. - 2) Nur in geringem Umfang Programme, die weitgehend den Grundsätzen einer msaL entsprechen. - 3) BY hat gemäß Rahmenprogramm (1995-1998) GAK-Mittel eingeplant (ab 1996).
Erläuterungen siehe Tabellen 1 und 2.

Tabelle 4: Verteilung der Finanzmittel für die Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft nach Maßnahmen innerhalb und außerhalb der GAK vor und nach Einführung einer Förderung nach VO (EWG) 2078/92 in den alten und neuen Bundesländern

Länder	Situation vor Einführung der VO (EWG) 2078/92				Situation nach Einführung der VO (EWG) 2078/92	
	Ø jährliche Mittel zur Förderung einer UGL für ...				Ø jährliche geplante Mittel zur Förderung einer UGL für ...	
	Extensivierungsförderung nach SRP der GAK ¹⁾		Maßnahmen außerhalb der GAK ²⁾	ergänzende Landesprogramme ³⁾	Maßnahmen einer msaL im Rahmen der GAK ⁴⁾	Maßnahmen außerhalb der GAK
	quantitative und produktionstechnische Methode	produktions-technische Methode gesamte Betrieb				
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
	in Mio DM					
SH	4,118	4,108	10,364	10,858	2,700	9,060
HH	0,050	0,050	1,777	1,265	0,751 ⁹⁾	3,019
NI	5,971	3,320	22,754	0,140	20,000	17,460
HB	0,104	0,104	0,193	0,100 ⁷⁾	0,612	0,853
NW	2,901	2,326	8,774	0,140	16,000	19,958
HE	10,871	9,842	20,375	0,398	-	36,400
RP	2,466	0,406	36,217	-	-	47,337
BW	3,875	2,824	140,614 ⁸⁾	0,466 ⁸⁾	-	169,278
BY	10,262	7,786	124,101 ⁹⁾	-	68,333 ⁹⁾	137,542
SL	0,630	0,630	0,668	-	6,313	-
BE (West)	-	-	-	0,045	0,110	0,064
ABL	41,247	31,396	365,837	13,458	97,548	456,608
BB	18,070	11,525	13,500	-	46,750	106,710
MV	12,857	12,857	10,000	-	33,367 ⁹⁾	?
SN	7,255	4,846	30,250	-	-	154,040
ST	4,988	2,642	-	-	26,330	11,250
TH	11,393	2,117	-	0,045	0,600	97,088
BE (Ost)	-	-	-	-	0,080	0,181
NBL	54,563	33,987	53,570	0,045	98,965	343,804
Insgesamt	95,810	65,383	419,587	13,458	196,333	800,591
	in % ¹⁰⁾					
SH	16,3	16,2	40,9	42,8	23,0	77,0
HH	1,6	1,6	57,5	40,9	19,9	80,1
NI	20,7	11,5	78,8	0,5	53,4	46,6
HB	26,2	26,2	48,6	25,2	41,8	58,2
NW	24,6	19,7	74,3	1,1	44,5	55,5
HE	34,5	31,3	64,4	1,1	-	100,0
RP	6,4	1,1	93,6	-	-	100,0
BW	2,7	1,9	97,0	0,3	-	100,0
BY	7,6	5,8	92,4	-	33,2	66,8
SL	48,5	48,5	51,5	-	100,0	-
BE (West)	-	-	-	100,0	63,2	36,8
ABL	9,8	7,5	87,0	3,2	57,7 ¹¹⁾	42,3
BB	57,2	36,5	42,8	-	30,5	69,5
MV	56,3	56,3	43,8	-	?	?
SN	19,3	12,9	80,7	-	-	100,0
ST	100,0	53,0	-	-	70,1	29,9
TH	100,0	18,6	-	-	0,6	99,4
BE (Ost)	-	-	-	100,0	30,7	69,3
NBL	50,4	31,4	49,5	0,1	34,3 ¹¹⁾	65,7
Insgesamt	18,1	12,4	79,3	2,6	45,2 ¹¹⁾	54,8

1) Finanzmittel des Jahres 1992/93. - 2) Es wurde die Abgrenzung sowie die Zuordnung der Programme nach VO (EWG) 2328/91 gemäß Auswertung BML (Ref. 521) übernommen. - 3) Durchschnittlich jährliche Werte, vorwiegend der Jahre 1990, 1991 und 1992. - 4) Bezugszeitraum 1995 bis 1998. - 5) Tatsächliche Ausgaben für das Programm eines Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichs (MEKA) gemäß Zeddies-Studie 140 Mio DM. - 6) Für Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) Teil A wurden die tatsächlichen Ausgaben 1992/93 von rd. 79 Mio DM zugrunde gelegt (Bayerischer Agrarbericht 1994). - 7) Wurde nur 1987 einmalig angeboten. - 8) Zum überwiegenden Teil im MEKA enthalten. - 9) Für 1995 wurden noch keine Mittel voranschlagt. - 10) In Beziehung zu den gesamten Ø jährlichen Mitteln zur Förderung einer UGL. - 11) Bei der Ermittlung der Anteilswerte blieben die Finanzmittel der Länder HE, RP, BW und SN, welche auf eine Mitfinanzierung des Bundes verzichtet haben, unberücksichtigt. Die jahresdurchschnittlichen Mittelanmeldungen zur Förderung einer UGL betragen damit für jene Länder, die Programme mit Beteiligung des Bundes planen, 589,869 Mio DM.

Erläuterungen:
SRP = Sonderrahmenplan, msaL = Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landwirtschaft. Weitere Erläuterungen siehe Tabellen 1 und 2.

Quelle: Siehe Tabelle 2 sowie Plankl, R.: Synopse - Tabellarische Übersicht über die einzelnen Umweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92, Arbeitsbericht 1/1994 aus dem Institut für Strukturforchung, Braunschweig 1994.

- wegen des niedrigen Ausgangsniveaus - bei 308,9 %, während er in den ABL lediglich 31,7 % betrug. Von den insgesamt 15 Ländern - ohne MV - fiel in acht Ländern der Zuwachs der gesamten Finanzmittel für die Förderung einer UGL höher aus als jener für den Durchschnitt der Bundesrepublik insgesamt. Insbesondere innerhalb der ABL sind erhebliche Unterschiede zu verzeichnen. So stieg der Mitteleinsatz in NW um 204,3 %, während er in SH um 53,6 % sank. In den meisten ABL betrug die Zunahme der Finanzmittel rd. 20 %. Die größten Finanzmittelzuwächse in den NBL lassen sich für ST und TH feststellen.

Eine nach verschiedenen Ausprägungsmerkmalen vorgenommene Ländergruppenbildung macht deutlich, daß es sich bei jenen Ländern mit einem über dem Bundesdurchschnitt liegenden Finanzmittelzuwachs keinesfalls um eine homogene Gruppe handelt (vgl. Tabelle 3/Spalte 2). So zählen neben allen NBL auch die ABL NW, HB und BE(West) zu dieser Ländergruppe. Ferner sind es nicht nur jene Länder, die vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 einen im Vergleich zum Bundesdurchschnitt niedrigen Finanzmitteleinsatz je landwirtschaftlich genutzte Fläche aufwiesen. HB und BE(West) sowie SN hatten bereits vor 1992 einen über dem Bundesdurchschnitt liegenden Finanzmitteleinsatz. Mit Ausnahme von SN handelt es sich bei der Gruppe von Ländern mit hohem Finanzmittelzuwachs um Länder, die ihre Programme zur Förderung einer UGL mit

Bundesmitteln im Rahmen der GAK mitfinanzierten und es sind ausschließlich „Nehmerländer“ im Sinne des Länderfinanzausgleichs. Bei den Ländern, die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt

satzes zur Förderung einer UGL nach gegenüber vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 zwischen den Ländergruppen erhebliche Unterschiede. So lag der errechnete Ausgabenanstieg in den NBL

Tabelle 5: Verteilung der für das Jahr 1995 veranschlagten Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (msaL) auf Maßnahmengruppen der Extensivierung nach Einführung einer Förderung nach VO (EWG) 2078/92 in den alten und neuen Bundesländern

Ländergruppen	Mittel für Maßnahmen einer msaL im Rahmen der GAK			
	Insgesamt	darunter		
		ökologischer Landbau	Grünland-extensivierung	Ackerland-extensivierung
(1)	(2)	(3)	(4)	
	In Mio DM			
ABL	32,122	7,361	23,607	1,154
NBL	57,500	2,856	49,624	5,020
Insgesamt	89,622	10,217	73,231	6,174
	In %			
ABL	100	22,9	73,5	3,6
NBL	100	5,0	86,3	8,7
Insgesamt	100	11,4	81,7	6,9

Erläuterungen siehe Tabelle 1.
Quelle: BML: Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1995 bis 1998.

Tabelle 6: Vergleich und Veränderung der eingesetzten Ländermittel für die Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft vor und nach Einführung einer Förderung nach VO (EWG) 2078/92 in den alten und neuen Bundesländern

Länder	Situation vor Einführung der VO (EWG) 2078/92		Situation nach Einführung der VO (EWG) 2078/92		Veränderung der Ländermittel nach Einführung vor Einführung der VO (EWG) 2078/92
	Ø jährliche Ländermittel zur Förderung einer UG L ¹⁾	Anteil der Ländermittel am gesamten Mittelaufwand zur Förderung einer UGL	Ø jährliche geplante Ländermittel zur Förderung einer UGL ¹⁾	Anteil der Ländermittel am gesamten Mittelaufwand zur Förderung einer UGL	
	Mio DM	%	Mio DM	%	%
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
SH	19,558	77,2	5,070	43,1	- 74,1
HH	2,609	84,4	1,660	44,0	- 36,4
NI	18,549	64,3	12,730	34,0	- 31,4
HB	0,268	67,5	0,549	37,5	+ 104,5
NW	7,374	62,4	13,179	36,7	+ 78,7
HE	18,125	57,3	18,200	50,0	+ 0,4
RP	27,718	71,7	23,669	50,0	- 14,6
BW	71,341	49,2	84,639	50,0	+ 18,6
BY	95,383	71,0	82,438	40,0	- 13,6
SL	0,643	49,5	0,900	20,0	+ 40,0
BE (West)	0,045	100,0	0,054	31,0	+ 31,1
ABL	261,659	62,2	247,804	44,7	- 5,3
BB	14,190	44,9	31,353	20,4	+ 121,0
MV	10,393	45,5	?	?	?
SN	24,320	64,8	38,510	25,0	+ 58,4
ST	1,122	22,5	5,446	14,5	+ 385,4
TH	2,563	22,5	24,332	24,9	+ 849,4
BE (Ost)	0,045	100,0	0,053	20,3	+ 17,8
NBL	52,588	48,6	95,848	21,6	+ 82,3
Insgesamt	314,247	59,4	343,652	34,5	+ 9,4

1) Zu den Kofinanzierungsanteilen siehe Tabelle 1.
Erläuterungen und Quellenangaben siehe Tabellen 1 und 2.

schnitt niedrigere Finanzmittelzuwächse aufweisen, handelt es sich ausschließlich um ABL (vgl. Tabelle 3/Spalte 1). Neben den 'ärmeren' Bundesländern SH, NI und RP, die - mit Ausnahme von RP - bereits vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 im Vergleich

Vor Einführung der EU-Verordnung wurden von den insgesamt zur Förderung einer UGL in der Bundesrepublik eingesetzten Finanzmitteln in Höhe von rd. 530 Mio DM rd. 420 Mio DM außerhalb der GAK eingesetzt, während auf die Extensivierungs-

zum Bundesdurchschnitt weniger Finanzmittel einsetzen und als „Nehmerländer“ im Sinne des Länderfinanzausgleichs gelten und wie SH vor Einführung der EU-Verordnung noch nicht über Programme verfügten, die weitgehend den Grundsätzen einer msaL entsprachen, handelt es sich bei diesen Ländern ausschließlich um die Gruppe der „Geberländer“ sowie um Länder, die ihre Programme für die Förderung einer UGL ohne Finanzbeteiligung des Bundes außerhalb der GAK umsetzen.

3.3 Verteilung der Finanzmittel auf Maßnahmen innerhalb und außerhalb der GAK

Die Darstellung der Verteilung der insgesamt zur Förderung einer UGL aufgewendeten Finanzmittel auf Maßnahmen außerhalb der GAK und auf Maßnahmen, die mit Beteiligung des Bundes innerhalb der GAK finanziert werden, ist wegen inhaltlicher Abweichungen der einzelnen Maßnahmen vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 nicht präzise möglich. Vor Einführung der EU-Verordnung umfassen die Maßnahmen zur Förderung einer UGL innerhalb der GAK die Förderung der Extensivierung nach der „quantitativen“ und der „produktionstechnischen“ Methode des SRP, nach Einführung der EU-Verordnung jene Maßnahmen, die den Grundsätzen für die Förderung einer msaL entsprechen.

förderung innerhalb der GAK rd. 96 Mio DM entfielen (vgl. Tabelle 4/Spalte 3 und 1). Die Anteile der betreffenden Maßnahmen betragen damit 79,3 % beziehungsweise 18,1 %. Eine differenziertere Analyse nach Ländergruppen läßt folgende Unterschiede erkennen: Während in den ABL rd. 90 % der Mittel zur Förderung einer UGL in Maßnahmen außerhalb der GAK, - einschließlich Landesprogramme - flossen, waren es in den NBL lediglich rd. 50 % der Mittel. Die Erklärung dürfte vor allem darin zu suchen sein, daß wegen der gewaltigen Umstrukturierungsprobleme des landwirtschaftlichen Sektors der NBL in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung die Implementierung von Agrarumweltprogrammen bei der Neuausrichtung der Agrarpoli-

tik einen vergleichsweise geringen Stellenwert einnahm. Landeseigene gebietsspezifische Extensivierungs- und Umweltprogramme wurden mit vergleichsweise geringem Finanzvolumen von 53,6 Mio DM nur in BB, MV und SN implementiert. Das Engagement der NBL lag in der ersten Phase eindeutig bei der Förderung der Extensivierung im Rahmen des SRP der GAK. Mit 54,6 Mio DM und einem Anteil von 50,4 % an den gesamten Mitteln zur Förderung einer UGL für die Förderung nach der alten Extensivierungsverordnung wurden in den NBL etwa 13 Mio DM mehr Mittel ausgegeben als in den ABL. Insbesondere in BB und in MV fand die Extensivierungsförderung große Akzeptanz. In ST und TH beschränkte sich die Förderung einer UGL sogar

Tabelle 7: Ländergruppenbildung¹⁾ im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt nach dem Zuwachs an Ländermitteln zur Förderung einer UGL für verschiedene Ausprägungen

Ländergruppen	Zuwachs der Ländermittel zur Förderung einer UGL nach gegenüber vor Einführung der VO (EWG) 2078/92	
	niedrig	hoch
	(1)	(2)
Länder mit <i>niedrigem</i> Finanzmitteleinsatz je ha LF zur Förderung einer UGL vor Einführung der VO (EWG) 2078/92	SH NI	NW SL BB ST TH
Länder mit <i>hohem</i> Finanzmitteleinsatz je ha LF zur Förderung einer UGL vor Einführung der VO (EWG) 2078/92	HH HE RP BY	HB BW BE SN
Länder mit <i>niedrigem</i> Zuwachs der gesamten Mittel zur Förderung einer UGL nach gegenüber vor Einführung der VO (EWG) 2078/92	SH HH NI HE RP BY	BW
Länder mit <i>hohem</i> Zuwachs der gesamten Mittel zur Förderung einer UGL nach gegenüber vor Einführung der VO (EWG) 2078/92		HB NW SL BE BB SN ST TH
Länder, die <i>außerhalb</i> der GAK Programme für eine UGL gemäß VO (EWG) 2078/92 umsetzen	HH HE RP BY ²⁾	BW SN
Länder, die <i>im Rahmen</i> der GAK Programme für eine UGL gemäß VO (EWG) 2078/92 umsetzen	SH NI	HB NW SL BE BB ST TH
<i>Geberländer</i> i. S. des Finanzausgleichs	HH HE BY	BW
<i>Nehmerländer</i> i. S. des Finanzausgleichs	RP SH NI	SN HB NW SL BE BB ST TH

1) Aufgrund fehlender Angaben wurde MV nicht mit einbezogen. - 2) BY hat gemäß Rahmenprogramm (1995-1998) GAK-Mittel eingeplant (ab 1996).
Erläuterungen siehe Tabellen 1 und 2.

ausschließlich auf die Förderung nach der alten Extensivierungsverordnung. SN nahm dagegen bereits vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 insofern eine Sonderstellung ein, als rd. 30 Mio DM für Maßnahmen zur Förderung einer UGL außerhalb der GAK aufgewendet wurden. Der Anteil dieser Maßnahme an der gesamten Förderung einer UGL lag mit 80,7 % auf dem Niveau der ABL.

Die Situation in den ABL stellt sich wie folgt dar: Länder, die bereits über größere Vorläuferprogramme zur VO (EWG) 2078/92 verfügten, wie BW mit seinem „Marktentlastungs- und Kulturlandschaftsausgleichsprogramm“ (MEKA), BY mit seinem „Kulturlandschaftsprogramm“ (KULAP) sowie RP mit seinem Vorläuferprogramm zum „Förderprogramm umweltschonender Landbewirtschaftung“ (FUL), ließen bereits vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 beträchtliche Summen in die Förderung einer UGL einfließen. Von den Mitteln für eine UGL entfielen in diesen Ländern mehr als 90 % auf Maßnahmen außerhalb der GAK. In den beiden benachbarten Ländern SL und HE fällt dagegen auf, daß mit rd. 49 % beziehungsweise 35 % ein relativ hoher Anteil der gesamten Mittel für die Förderung einer UGL auf die Förderung nach der alten

Tabelle 8: Verausgabte Mittel¹⁾ für die Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft und Verteilung der Mittel nach Maßnahmen innerhalb und außerhalb der GAK sowie nach Maßnahmengruppen im Förderzeitraum 1993/94 in den alten und neuen Bundesländern

Länder	Ausgaben für Maßnahmen zur Förderung einer UGL gemäß VO (EWG) 2078/92														
	insgesamt	darunter						darunter						Ländermittel	
		Maßnahmen einer msaL gemäß GAK						Maßnahmen außerhalb der GAK		ökologischer Landbau	Grünlandextensivierung ⁴⁾	Ackerlandextensivierung ⁵⁾	übrige Maßnahmen		
		insgesamt		ökologischer Landbau	Grünlandextensivierung	Ackerlandextensivierung									
		Mio DM	%				Mio DM								
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)		
SH	4,397	0,410	9,3	19,8	80,2	–	3,987	90,7	1,8	92,8	5,0	0,4	2,076	47,2	
HH	–	–	–	–	–	–	–	0,0	–	–	–	–	–	–	
NI	13,767	13,566	98,5	16,6	81,7	1,7	0,201	1,5	16,3	81,9	1,7	0,1	2,814	20,4	
HB	0,391	0,095	24,3	1,1	98,9	–	0,296	75,7	0,3	89,5	–	10,2	0,167	48,1	
NW	6,334	2,518	39,8	37,3	61,4	1,3	3,816	60,2	14,8	83,8	0,5	0,9	2,412	38,1	
HE	27,610	–	–	–	–	–	27,610	100,0	11,8	84,6	1,1	2,5	13,805	50,0	
RP	15,086	–	–	–	–	–	15,086	100,0	12,2	37,7	27,7	22,4	7,543	50,0	
BW	121,781	–	–	–	–	–	121,781	100,0	–	26,1	59,3	14,6	60,891	50,0	
BY ²⁾	216,449	–	–	–	–	–	216,449	100,0	6,2	62,1	29,6	2,1	108,225	50,0	
SL	5,010	4,778	95,4	5,4	94,6	–	0,232	4,6	5,1	90,2	–	4,7	1,072	21,4	
BE (West)	0,0035	0,0035	100,0	–	100,0	–	–	0,0	–	100,0	–	–	0,001	28,6	
ABL	410,8285	21,3705	71,5 ⁶⁾	16,5	82,2	1,3	389,483	28,5 ⁶⁾	5,4	53,7	34,4	6,5	199,016	48,4	
BB	23,808	18,728	78,7	5,0	84,0	11,0	5,080	21,3	4,0	85,8	8,6	1,6	3,143	13,2	
MV	20,000	–	–	–	–	–	20,000	100,0	–	100,0	–	–	5,000	25,0	
SN ³⁾	77,068	–	–	–	–	–	77,068	100,0	0,2	27,3	60,8	11,7	19,267	25,0	
ST	34,773	18,123	52,1	6,4	90,6	3,0	16,650	47,9	3,3	94,4	1,6	0,7	5,975	17,2	
TH	46,855	0,342	0,7	–	100,0	–	46,513	99,3	1,1	75,9	3,0	20,0	11,662	24,9	
BE (Ost)	0,0035	0,0035	100,0	–	100,0	–	–	0,0	∅	100,0	–	–	0,00035	10,0	
NBL	202,5075	37,1945	35,3 ⁶⁾	5,6	87,4	7,0	165,311	64,7 ⁶⁾	1,3	64,1	25,1	9,5	45,047	22,2	
Insgesamt	613,336	58,565	43,3 ⁶⁾	9,6	85,5	4,9	554,820	56,7 ⁶⁾	4,0	57,2	31,3	7,5	244,063	39,8	

1) Bei den Angaben handelt es sich um überschlägige vorläufige Zahlen. Durch Verzögerungen bei der Mittelauszahlung bzw. durch aperiodische Verbuchung sind die Daten in einer späteren Auswertung zu aktualisieren. - 2) Ausgaben für Grundförderung "Honorierung umweltschonender Landwirtschaftungsverfahren" zu 2/3 Grünland- und zu 1/3 Ackerland-Extensivierung zugerechnet. - 3) Ausgaben für Grundförderung wurden den Maßnahmen der Ackerland-Extensivierung zugerechnet. - 4) Hierunter fallen die Grünland-Extensivierungsverfahren gemäß msaL sowie Maßnahmen für Wiesen- und Weideflächen, Maßnahmen zur Verringerung des Rinder- und Schafbestandes. - 5) Hierunter fallen die Ackerland-Extensivierungsverfahren gemäß msaL sowie Maßnahmen für Ackerflächen (auch integriert-kontrollierte Verfahren, bestimmte Fruchtfolgen, Ackerrandstreifen, Ackerwildkräuter usw.) sowie langfristige Ackerflächenstilllegung. - 6) Nur für Länder, die mit GAK-Mitteln fördern.

Erläuterungen siehe Tabellen 1, 2 und 4.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der tabellarischen Darstellung durch das BML, Tabellensatz zu den Maßnahmen nach VO (EWG) 2078/92 in Deutschland 1993/94 durch Ref. 311, Bonn 1995.

Extensivierungsverordnung entfiel. In den nördlichen Flächenstaaten SH, NI und NW lagen die Anteile dieser Förderung mit Werten von 16,3 %, 20,7 % und 24,6 % in etwa auf dem Niveau des Bundesdurchschnitts von 18,1% (vgl. Tabelle 4/Spalte 1).

Die entsprechenden Zahlen für die Situation nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 machen folgendes deutlich: Betrachtet man die Verteilung der in den Ländern insgesamt für die Förderung einer UGL geplanten Finanzmittel auf die im Rahmen der GAK gemeinsam mit dem Bund durchgeführten Förderung einer msaL und die von den Ländern allein, jedoch mit EU-Beteiligung finanzierten Förderungsprogramme, so entfallen in der Bundesrepublik insgesamt rd. 45 % der Mittel auf Maßnahmen, die unter Mitfinanzierung durch den Bund im Rahmen der GAK (msaL) gefördert werden (vgl. Tabelle 4/Spalte 5). Der Anteil dieser Maßnahmen hat damit deutlich zugenommen. Unterschiede zwischen den und innerhalb der Ländergruppen bleiben auch nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 bestehen. So entfallen in den ABL rd. 58 % der insgesamt geplanten Mittel für die Förderung einer UGL auf jene Maßnahmen, die den Grundsätzen einer „markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung“ entsprechen, während in den NBL dieser Anteil mit 34,3 % deutlich niedriger liegt. Im Vergleich zur Situation vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 hat sich damit der Anteil der Fördermittel von Maßnahmen, an deren Finanzierung sich der Bund im Rahmen der GAK beteiligt, in den ABL - sofern sie in dieser Phase überhaupt Programme mit Bundesmittelbeteiligung planen - von 9,8 auf 57,7 % deutlich erhöht, während der Anteil in den NBL von 50,4 % auf 34,3 % zurückgegangen ist. Die Reduzierung des Anteils in der Ländergruppe der NBL ist teilweise dadurch zu erklären, daß SN keine Programme gemäß GAK plant, TH dies nur in einem sehr geringem Umfang vor hat und die Länder BB und MV wenig und ST ebenso wie TH keine landesspezifischen Agrarumweltprogramme in Ergänzung zur alten Extensivierungsverordnung vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 eingeführt hatten. Wie die Zahlen in Tabelle 4/Spalte 5 zeigen, streuen die Anteile der geplanten Mittel für Maßnahmen einer msaL am Gesamtmiteinsatz für die Förderung einer UGL nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 in den ABL (ohne die Staatstaaten) zwischen 23 % in SH und 100 % im SL und in den NBL zwischen 30 und 70 %. Es gibt eine Gruppe von Ländern, die ihre Programme für eine UGL gänzlich ohne Mitfinanzierung des Bundes umsetzen wollen. Zu dieser Gruppe von Ländern zählen HE, RP und BW, und als einziges der NBL SN. Die Länder HH und BY hatten in den ersten beiden Jahren ebenfalls keine Mittel für Maßnahmen einer msaL im Rahmen der GAK veranschlagt, und in TH liegt der Anteil der geplanten Mittel für Maßnahmen einer msaL am gesamten Miteinsatz für die Förderung einer UGL unter 1 %.

3.4 Verteilung der Finanzmittel nach Maßnahmengruppen

Der Versuch einer weiteren Aufgliederung der für die Förderung einer UGL aufgewendeten Finanzmittel auf die Bereiche Ackerlandextensivierung, Grünlandextensivierung und Förderung des ökologischen Landbaus stößt wegen Lücken in der verfügbaren Datengrundlage auf enge Grenzen. Für die Situation

vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 ist eine Aufteilung der insgesamt aufgewendeten Finanzmittel für die Förderung einer UGL nach diesen drei Bereichen nicht möglich; lediglich der Anteil der für die Extensivierungsförderung nach der sogenannten „produktionstechnischen Methode für den gesamten Betrieb“ läßt sich isolieren. Da die Förderung der „produktionstechnischen Methode für den gesamten Betrieb“ weitestgehend der Förderung der Umstellung auf den ökologischen Landbau entspricht, wird der Finanzmitteleinsatz für diese Extensivierungsmaßnahme vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 miteinander verglichen. Die Ergebnisse in Tabelle 4/Spalte 1 und 2 zeigen, daß im Rahmen der alten Extensivierungsförderung die Extensivierungsförderung nach der „produktionstechnischen Methode für den gesamten Betrieb“ in den beiden Stadtstaaten HH und HB sowie im SL und in MV ausschließlich und in den Ländern SH, NI, NW, HE, BW, BY, SN und ST zum überwiegenden Teil zur Anwendung kam. In der Bundesrepublik insgesamt entfielen auf die Förderung der „produktionstechnischen Methode“ mit 65,4 Mio DM rd. 68 % der insgesamt für Maßnahmen der alten Extensivierungsverordnung eingesetzten Mittel. Der Anteil lag in den NBL bei 62 % und in den ABL bei 76 %. Von den insgesamt eingesetzten Mitteln zur Förderung einer UGL entfielen vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 im Bundesdurchschnitt 12,4 % auf die Förderung der Extensivierung nach der „produktionstechnischen Methode im gesamten Betrieb“. Zwischen ABL und NBL gibt es deutliche Unterschiede. Einem Finanzmittelanteil von 31,4 % in den NBL steht ein relativ geringer Anteil von 7,5 % in den ABL gegenüber. In den beiden Ländergruppen zeigt sich eine starke Streuung. Neben HH wurden in den Ländern RP, BW und BY vergleichsweise geringe Anteile der Finanzmittel für die Förderung der „produktionstechnischen Methode im gesamten Betrieb“ eingesetzt, im SL und in HE sowie in HB lagen die Anteile mit 48,5, 31,3 und 26,3 % relativ hoch, während die nördlichen Länder SH, NI und NW mit Werten von 16,2, 11,5 und 19,7 % eine Mittelposition einnahmen. Bei den Ländern, in denen relativ wenig Mittel für die Förderung der Extensivierung nach der „produktionstechnischen Methode im gesamten Betrieb“ aufgewendet wurden, handelt es sich um jene, in denen auf die landwirtschaftliche Fläche bezogen die meisten Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL eingesetzt wurden.

Die Datenbasis für die Förderung einer UGL nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 erlaubt eine nach den Förderungsbereichen differenzierte Analyse der Finanzmittel für diejenigen Maßnahmen, die den Grundsätzen der Förderung einer msaL entsprechen und im Rahmen der GAK durchgeführt werden. Allerdings lassen sich die Ergebnisse nicht auf die jahresdurchschnittlich geplanten Mittel für den gesamten Zeitraum 1995 bis 1998 beziehen, sondern die Analyse muß sich hier auf die im Rahmenplan der GAK für das Jahr 1995 veranschlagten Mittel beschränken. Von den 1995 für Maßnahmen einer msaL veranschlagten Finanzmitteln von 89,6 Mio DM entfallen 81,7 % auf die Förderung der Grünlandextensivierung, 11,4 % auf die Förderung des ökologischen Landbaus und 6,9 % auf die Förderung der Extensivierung von Ackerland und Dauerkulturen (vgl. Tabelle 5). Zwischen ABL und NBL besteht bezüglich der Aufteilung der Finanzmittel auf die drei Extensivierungsbereiche im Rahmen einer Förderung nach GAK ein deutlicher Unterschied. So liegt

der Anteil der veranschlagten Mittel für die Förderung des ökologischen Landbaus in den ABL bei rd. 23 %, während in den NBL nur 5 % der Mittel für diese Förderung eingesetzt werden sollen. Die Darstellung der auf die drei Extensivierungsmaßnahmen entfallenden Anteile an den insgesamt zur Förderung einer UGL eingesetzten Finanzmitteln ist mit den verfügbaren Daten nicht möglich. Diesbezügliche Aussagen lassen sich nur anhand der vorliegenden Ergebnissen für die erste Förderperiode treffen (vgl. Abschnitt 4).

3.5 Einsatz an Landesmitteln

Im folgenden soll gezeigt werden, welchen Teil der zur Förderung einer UGL vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 insgesamt aufgewendeten Finanzmitteln die Länder selbst aufgebracht haben. In der Phase vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 bestanden bezüglich der Kofinanzierungsmöglichkeiten durch Finanzmittel des Bundes beziehungsweise der EU keine Unterschiede zwischen ABL und NBL. In beiden Ländergruppen beteiligte sich die EU an Maßnahmen, die der Effizienzverordnung (EWG) 2328/91 entsprachen, mit 25 %. Für Maßnahmen außerhalb der GAK errechnet sich damit ein Landesfinanzanteil von 75 %. Für die Förderung der Extensivierung im Rahmen der GAK, deren Finanzierung sich Bund und Länder im Verhältnis 70 zu 30 teilen und die EU sich mit 25 % beteiligte, betrug der aufzubringende Landesanteil 22,5 % (vgl. Tabelle 1). Unter diesen Beteiligungsverhältnissen der EU und des Bundes ergaben sich für die Bundesrepublik insgesamt vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 Landesmittel in Höhe von rd. 314 Mio DM (vgl. Tabelle 6/Spalte 1). Dies entspricht einem Anteil an den gesamten Mitteln zur Förderung einer UGL von 59,4 %. Für die einzelnen Bundesländer ergeben sich sehr unterschiedliche Beteiligungen des Landes an den gesamten Finanzmitteln für die Förderung einer UGL. In den ABL errechnet sich infolge des hohen Finanzmitteleinsatzes für reine Landesprogramme ohne Finanzbeteiligung durch den Bund und die EU ein durchschnittlicher Anteil der Landesmittel von 62,2 % (vgl. Tabelle 6/Spalte 2). Dieser Anteil lag in den NBL mit 48,6 % deutlich niedriger. In den alten Bundesländern HE, BW und dem SL lagen die Anteile der Landesmittel mit Werten von 57,3, 49,2 und 49,5 % unter dem Durchschnitt des Bundes. Bei den restlichen ABL (ohne Berlin) lag der Anteil der Landesmittel zwischen 62 und 84 %. Alle NBL mit Ausnahme von SN setzten im Vergleich zum Bundesdurchschnitt in der Periode vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 anteilmäßig deutlich weniger Landesmittel ein, und die beiden Länder ST und TH brachten zur Finanzierung aller Maßnahmen zur Förderung einer UGL gerade 22,5 % Landesmittel auf.

Der Blick auf die Situation nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 (vgl. Tabelle 6/Spalte 3 und 4) läßt erkennen, daß der Anteil der Landesmittel an den gesamten Finanzmitteln für die Förderung einer UGL in der Bundesrepublik insgesamt - bei leichtem Anstieg des Finanzvolumen von 314, 2 Mio DM vor Einführung auf 343, 7 Mio DM nach Einführung der EU-Verordnung - von 59,4 auf 34,5 % zurückgegangen ist. Zwischen den Ländergruppen bestehen aufgrund der unterschiedlichen Gestaltung der Agrarumweltprogramme in den Ländern sowie der

unterschiedlichen EU-Kofinanzierungssätze zwischen ABL und NBL deutliche Unterschiede. Die NBL bringen zur Finanzierung ihrer Agrarumweltprogramme nur 21,6 % aus Landesmitteln ein, während die ABL zu fast 45 % Landesmittel einsetzen. Länder, die Programme für eine UGL mit Bundesmitteln im Rahmen der GAK durchführen, weisen niedrigere Anteile an Landesmitteln auf. In den ABL sind es vorwiegend die relativ finanzschwachen Bundesländer, die ihre Programme zur Förderung einer UGL mit Mitteln der GAK umsetzen. Eine Ausnahme stellt RP dar, das als relativ finanzschwächeres Land auf den Mitfinanzierungsanteil des Bundes verzichtet. Bei den NBL verzichtet allein SN auf GAK-Mittel und bietet alle seine Programme außerhalb der GAK lediglich mit dem 75 % igen EU-Kofinanzierungsanteil an. Die hohe Finanzbeteiligung der EU und die besseren Förderkonditionen der VO (EWG) 2078/92 im Vergleich zu den Fördergrundsätzen einer msaL haben offenbar SN dazu bewogen, seine Extensivierungsprogramme außerhalb der GAK und ohne Bundesmittelbeteiligung durchzuführen. In BB und ST, welche einen Teil ihrer Extensivierungsprogramme mit Mitteln des Bundes im Rahmen der GAK finanzieren, liegen die Anteile der Landesmittel am gesamten Finanzmitteleinsatz mit 20,4 beziehungsweise 14,5 % am niedrigsten. In TH, welches für die Förderung von Maßnahmen einer msaL nur 0,6 Mio DM plant, liegt der Landesmittelanteil mit 24,9 % nur knapp unter dem Anteil, der sich ergäbe, wenn ausschließlich mit EU-Mitteln finanziert würde.

Wie die Ergebnisse in Tabelle 6/Spalte 5 erkennen lassen, haben sich die jahresdurchschnittlichen Landesmittel gegenüber dem Zeitraum vor 1992 in der Bundesrepublik insgesamt um 9,4 % erhöht. Allerdings fiel der Zuwachs zwischen ABL und NBL sehr unterschiedlich aus. Während in den ABL die eingesetzten Landesmittel um 5,3 % niedriger ausfielen, erhöhten die NBL ihren Landesmitteleinsatz um 82,3 %. Auch innerhalb der Ländergruppen sind erhebliche Unterschiede festzustellen. Von den insgesamt 15 Ländern haben zehn Länder ihren Einsatz an Landesmitteln erhöht, davon neun stärker als im Durchschnitt der gesamten Bundesrepublik. Fünf Länder haben für Maßnahmen zur Förderung einer UGL nach gegenüber vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 ihren Landesmitteleinsatz verringert. Es sind dies die Länder SH, HH, NI, RP und BY. Die Ländergruppenbildung nach verschiedenen Ausprägungsmerkmalen in Tabelle 7 zeigt, daß neben allen NBL größtenteils „Nehmerländer“ im Sinne des Länderfinanzausgleichs sowie Länder, die einen Teil ihrer Programme für die Förderung einer UGL zusätzlich mit Mitteln des Bundes gemäß den Fördergrundsätzen einer msaL der GAK finanzieren, der Gruppe von Ländern zugerechnet werden können, die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt ihre Landesmittel stärker erhöht haben (vgl. Tabelle 7/Spalte 2). Mit Ausnahme von BW handelt es sich um die identische Ländergruppe, deren gesamter Finanzmittelzuwachs bereits höher lag als jener des Bundesdurchschnitts. Bei den Ländern, die im Vergleich zum Bundesdurchschnitt niedrigere Zuwächse der Landesmittel aufweisen, handelt es sich ausschließlich um ABL (vgl. Tabelle 7/Spalte 1). Mit Ausnahme von BW sind es zum einen überwiegend die „Geberländer“ im Sinne des Länderfinanzausgleichs, zum anderen zählen auch finanzschwächere Länder wie SH, NI und RP zu dieser Ländergruppe. Eine Erklärung für die unter-

schiedliche Entwicklung des Landesmittelanteils in diesen Bundesländern ist sehr vielfältig. Neben dem unterschiedlichen Ausgangsniveau hängt der Einsatz an Landesmitteln von der Finanzkraft sowie den unterschiedlichen Kofinanzierungsmöglichkeiten vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 und der unterschiedlichen EU-Beteiligung in den ABL und den NBL ab. Aufgrund des niedrigen Ausgangsniveaus liegen die Veränderungsraten in den NBL deutlich höher. Da die NBL zu den finanzschwachen Ländern im Sinne des Länderfinanzausgleichs zählen, würde man von diesen Ländern eine volle Ausschöpfung aller denkbaren Finanzierungsmöglichkeiten erwarten. Dies läßt sich jedoch nicht für alle NBL im gleichen Maße feststellen. Der hohe Kofinanzierungsanteil der EU für die Programme in den NBL (als Ziel 1-Gebiet beträgt der EU-Finanzierungsanteil 75 %) hat zumindest SN - wie an anderer Stelle bereits erwähnt - dazu bewogen, seine Extensivierungsprogramme außerhalb der GAK und ohne Bundesbeteiligung durchzuführen, und in TH entfallen von den gesamten Ausgaben zur Förderung einer UGL ganze 0,6 % auf die Maßnahmen zur Förderung einer msaL (vgl. Tabelle 4/Spalte 5). Obwohl beide Länder auf Kofinanzierungsmöglichkeiten des Bundes verzichtet haben, haben sie ihren Landesmitteleinsatz erhöht, wenn auch der Zuwachs mit 58,4 beziehungsweise 17,8 % unter dem Zuwachs der gesamten NBL blieb (vgl. Tabelle 6/Spalte 5). Andere finanzschwache Länder, wie beispielsweise SH und NI haben einerseits entsprechend ihrer Finanzlage einen Teil ihrer Programme zur Förderung einer UGL sinnvollerweise mit Mitteln des Bundes innerhalb der GAK finanziert, andererseits jedoch den Landesmitteleinsatz um 74,1 beziehungsweise um 31,4 % vermindert (vgl. Tabelle 6/Spalte 5). Die beiden gleichfalls finanzschwachen Länder NW und das SL erhöhten hingegen vor dem Hintergrund einer geringen Förderintensität vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 den Landesmitteleinsatz. Dabei nutzten diese beiden Länder die Kofinanzierungsmittel des Bundes und führten einen Teil ihrer Programme zur Förderung einer UGL im Rahmen der GAK durch. Das Verhalten der finanzkräftigeren Länder unterscheidet sich insofern, als diese Länder, um einen größeren Gestaltungsspielraum zu behalten, auf Mittel des Bundes verzichteten und ihre Programme zur Förderung einer UGL ausschließlich außerhalb der GAK umsetzten. Abgesehen von BW wurde von diesen Ländern der Einsatz an Landesmitteln im Vergleich zum Bundesdurchschnitt weniger stark erhöht (HE und BY) und im Falle Hamburgs sogar reduziert. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß alle diese vier „Geberländer“ bereits vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 einen über dem Bundesdurchschnitt liegenden Finanzmitteleinsatz aufwiesen. RP als relativ finanzschwächeres Bundesland hat wie die finanzkräftigeren „Geberländer“ auf Bundesmittel zur Finanzierung seiner Programme zur Förderung einer UGL verzichtet und ausschließlich Maßnahmen außerhalb der GAK gefördert. Im Vergleich zu den beiden anderen „Nehmerländern“ SH und NI, deren Ländermittel im Vergleich zum Bundesdurchschnitt weniger stark zunahm, weist RP auch nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 immer noch eine deutlich höhere Intensität für die Förderung einer UGL auf.

4 Tatsächlich verausgabte Mittel im Förderzeitraum 1993/94

Die nur für die Förderperiode 1993/94 verfügbaren Angaben über die tatsächlichen Haushaltsausgaben zur Förderung einer UGL gemäß VO (EWG) 2078/92 nach dem Stand vom 15.04.1995 sind für die Maßnahmen einer msaL gemäß GAK, für die Maßnahmen außerhalb der GAK sowie nach den Förderungsvarianten ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung, Ackerlandextensivierung und übrige Maßnahmen der Extensivierung für die Bundesrepublik insgesamt, die beiden Ländergruppen ABL und NBL sowie die einzelnen Bundesländer, in der Tabelle 8 aufgedgliedert. In der genannten Förderperiode wurden insgesamt rd. 613 Mio DM für die Förderung einer UGL gemäß VO (EWG) 2078/92 aufgewendet. Die tatsächlichen Ausgaben blieben damit hinter den für das erste Förderjahr ursprünglich veranschlagten Haushaltsmitteln von rd. 740 Mio DM (Plan 1, 1994) zurück. Ursächlich für die Abweichungen zwischen Plan- und Istzahlen des ersten Förderzeitraums dürften vor allem die Verzögerungen bei der Umsetzung der EU-Verordnung in Agrarumweltprogramme der Länder, ihrer Notifizierung bei der EU sowie der Genehmigung der Programme durch die EU-Kommission sein. Eine Antragstellung war damit nicht in allen Ländern bereits ab Herbst 1993 möglich. Darüber hinaus kann es durch Verzögerungen bei der Auszahlung der Mittel zu Untererfassungen kommen. Von den tatsächlichen Ausgaben der ersten Antragsperiode entfielen rd. 411 Mio DM (67 %) auf das Gebiet der ABL und rd. 203 Mio DM wurden in den NBL verausgabt. Dies entspricht in etwa auch der Verteilung der landwirtschaftlich genutzten Fläche zwischen ABL und NBL. Als einzigem Bundesland wurden in HH im Förderzeitraum 1993/94 keine Mittel für die Förderung einer UGL aufgewendet. BW und BY haben innerhalb der ABL und SN innerhalb der NBL absolut die meisten Mittel für die Förderung einer UGL ausgegeben. SH verausgabte von den Flächenstaaten der ABL mit rd. 4,4 Mio DM die geringsten Mittel. Von den 16 Bundesländern nutzten 9 Bundesländer die Möglichkeiten einer Förderung gemäß den Fördergrundsätzen einer msaL im Rahmen der GAK und führten ihre Programme mit Kofinanzierungsmitteln des Bundes und der EU durch. In den ABL waren dies die nördlichen Bundesländer SH, NI, HB und NW sowie das SL und in den NBL die Länder BB, ST und TH. Diese Bundesländer verausgaben für Maßnahmen zur Förderung einer msaL in der Förderperiode 1993/94 insgesamt knapp 59 Mio DM (vgl. Tabelle 8/Spalte 2). Damit beläuft sich der Anteil der im Rahmen der GAK von Bund und Ländern gemeinsam geplanten Maßnahmen einer msaL an den gesamten Ausgaben zur Förderung einer UGL auf 43,3 % (Tabelle 8/Spalte 3). In jenen ABL, die einen Teil ihrer Programme mit GAK-Mitteln finanzieren, lag der Anteil bei 71,5 %, während in den NBL lediglich 35,3 % der gesamten Mittel für eine UGL auf die Förderung von Maßnahmen einer msaL im Rahmen der GAK entfielen. Neben BE setzten NI und das SL nahezu 100 % der insgesamt verausgabten Mittel in Maßnahmen im Rahmen der Förderung einer msaL gemäß GAK ein. Auffallend ist, daß das finanzschwache Bundesland SH lediglich 9,3 % der gesamten Ausgaben für Programme einer msaL im Rahmen der GAK verausgabte. In den NBL entfielen im Land TH nur 0,7 % der gesamten Ausgaben für die Förderung einer UGL in der ersten Förderperiode auf Maßnahmen nach den Grundsätzen einer msaL.

Die Verteilung der für Maßnahmen zur Förderung einer msaL verausgabten Finanzmittel auf die drei Extensivierungsvarianten ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung und Ackerlandextensivierung lassen während der ersten Förderperiode einen deutlichen Schwerpunkt bei der Extensivierung des Grünlandes erkennen. Auf diesen Bereich entfielen für die gesamte Bundesrepublik 85,5 % der Mittel (vgl. Tabelle 8/Spalte 5). Zwischen ABL und NBL sind bei Anteilen von 82,2 beziehungsweise 87,4 % nur geringe Unterschiede festzustellen. Den geringsten Anteil der für die Grünlandextensivierung ausgegebenen Fördermittel wies NW mit rd. 61 % aus. Von den Ausgaben zur Förderung einer msaL entfielen auf die Förderung des ökologischen Landbaus in den ABL 16,5 % der Mittel. In den NBL lag der Anteil bei 5,6 %. Die weitere Betrachtung der tatsächlichen Ausgaben nach Bundesländern für den Zeitraum 1993/94 läßt erkennen, daß in NW der Förderung des ökologischen Landbaus mit 37,3 % der gesamten Mittel für die Förderung einer msaL ein hoher Stellenwert eingeräumt wurde. Auch in den beiden nördlichen Bundesländern SH mit 19,8 % und NI mit 16,6 % wurden relativ viel Mittel für die Förderung des ökologischen Landbaus ausgegeben (vgl. Tabelle 8/Spalte 4).

Da es den Ländern freigestellt ist, die Förderung des ökologischen Landbaus sowie von Maßnahmen der Grünland- und Ackerlandextensivierung entweder innerhalb der GAK mit Bundesbeteiligung oder aber außerhalb der GAK ohne Finanzbeteiligung des Bundes durchzuführen, zeigt die Verteilung der gesamten Ausgaben für Maßnahmen einer UGL gegenüber der Verteilung der Ausgaben für Maßnahmen einer msaL auf die drei Extensivierungsbereiche ein leicht verändertes Bild (vgl. Tabelle 8/Spalte 9 bis 12). Weiterhin liegt der Hauptanteil der verausgabten Mittel der ersten Förderperiode bei der Grünlandextensivierungsförderung. Er betrug nunmehr für die Bundesrepublik insgesamt rd. 57 %. In den NBL lag der Anteil mit rd. 64 % um rd. 10 %-Punkte höher als in den ABL. Zwischen den Bundesländern der beiden Länderblöcke streuen die Werte sehr deutlich. Länder, die bereits eingehende Erfahrungen mit Vorläuferprogrammen zur Förderung einer UGL gesammelt hatten und ihre Agrarumweltprogramme sehr früh der EU-Kommission vorlegten (RP, BY, BW und SN), weisen die niedrigsten Finanzmittelanteile für die Förderung der Grünlandextensivierung auf. Da die beiden Bundesländer BY und SN eine umweltbezogene Grundförderung im Rahmen ihrer Agrarumweltprogramme vorsehen, auf die in BY rd. 102 Mio DM und in SN rd. 33 Mio DM entfielen, über deren Verteilung auf die drei Extensivierungsbereiche allerdings keine Informationen vorliegen, mußte die Mittelverteilung für diese Länder insoweit geschätzt werden und ist entsprechend vorsichtig zu interpretieren. Auf den zweiten Maßnahmenblock der Förderung des ökologischen Landbaus gemäß VO (EWG) 2078/92 entfielen in der Bundesrepublik im Förderzeitraum 1993/94 insgesamt rd. 26 Mio DM, dies entspricht einem Anteil an den gesamten Finanzmitteln zur Förderung einer UGL von 4 % (vgl. Tabelle 8/Spalte 9). Durch Altverpflichtungen aus der Förderung der „produktionstechnischen Methode im gesamten Betrieb“ gemäß EU-Extensivierungsprogramm und vor dem Hintergrund, daß BW und MV bislang den ökologischen Landbau ausschließlich nach der alten EU-Extensivierungsverordnung fördern, ist davon auszugehen, daß dieser Anteil deutlich höher liegt. Gemäß den Ergebnis-

sen der ersten Förderperiode nimmt der ökologische Landbau in den ABL ein stärkeres Gewicht ein. Der Finanzanteil an den gesamten Mitteln zur Förderung einer UGL lag mit 5,4 % im Vergleich zu 1,3 % in den NBL deutlich höher. Die differenzierte Analyse nach Bundesländern macht deutlich, daß die beiden sozialdemokratisch regierten nördlichen Bundesländer NI und NW mit 16,3 beziehungsweise 14,8 % einen relativ hohen Anteil der gesamten Mittel für die Förderung einer UGL auf die Förderung des ökologischen Landbaus aufwendeten. NW fördert neben der Beibehaltung und Umstellung des ökologischen Landbaus in einem Demonstrationsvorhaben eine Gruppe von ökologisch wirtschaftenden Leitbetrieben, während NI verstärkt auf die Förderung des ökologischen Landbaus setzt und auf eine gleichzeitige Förderung des Verzichtes auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel im Gesamtbetrieb verzichtet. Auch im Bundesland RP floß ein relativ hoher Anteil der verausgabten Finanzmittel in die Förderung des ökologischen Landbaus. Vor dem Hintergrund, daß RP das einzige ABL ist, in dem im Rahmen der Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 parallel der integriert-kontrollierte Anbau gefördert wird, erhält der relativ hohe Finanzmitteleinsatz für den ökologischen Landbau von 12,2 % eine besondere Wichtung. SH setzte mit etwas weniger als 2 % der Mittel unter den ABL die geringsten Mittel für die Förderung des ökologischen Landbaus ein, dabei ist zu berücksichtigen, daß SH nur die Einführung nicht jedoch die Beibehaltung ökologischer Anbauverfahren fördert. Die Unterschiede in den NBL sind sehr differenziert zu analysieren. In Sachsen als einzigem NBL, welches außerhalb der GAK seine Förderung einer UGL umsetzt, entfielen auf die Förderung des ökologischen Landbaus lediglich 0,2 % der gesamten Mittel. In BB und ST entfielen mit 4 % beziehungsweise 3,3 % deutlich mehr Mittel auf die Förderung des ökologischen Landbaus. In BB wird darüberhinaus auch der integrierte Anbau gefördert.

An Landesmitteln wurden im Förderzeitraum 1993/94 in der Bundesrepublik insgesamt rd. 244 Mio DM verausgabt. Dies entspricht einem Anteil an den gesamten verausgabten Mitteln zur Förderung einer UGL von knapp 40 % (vgl. Tabelle 8/Spalte 13 und 14). Aufgrund der günstigen EU-Kofinanzierungsmöglichkeiten liegt der durchschnittliche Anteil der Landesmittel in den NBL mit rd. 22 % deutlich niedriger als jener der ABL. Länder mit einem hohen Anteil von Maßnahmen zur Förderung einer msaL gemäß GAK an den gesamten Maßnahmen zur Förderung einer UGL weisen infolge des Bundesmitteleinsatzes die geringsten Landesfinanzanteile auf.

Zusammenfassung

In der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich seit Inkrafttreten der VO (EWG) 2078/92 eine erhebliche Ausweitung der insgesamt für die Förderung einer „umweltgerechten Landwirtschaft“ eingesetzten Finanzmittel. Insbesondere in den NBL hat die VO (EWG) 2078/92 zu einer erheblichen Finanzmittelausweitung beigetragen, die vor allem auf die günstigeren Kofinanzierungsmöglichkeiten als Ziel 1-Gebiet zurückgeht. Die von den einzelnen Ländern anteilig aufzubringenden Landesmittel haben sich demgemäß nicht in gleichem Umfang erhöht.

Die Analyse der eingesetzten Finanzmittel zeigt zwischen ABL und NBL sowie innerhalb dieser Ländergruppen sowohl in der Phase vor als auch nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 deutliche Unterschiede in der Herkunft der Mittel sowie in der Verwendung der gesamten Finanzmittel auf die verschiedenen Bereiche der Förderung einer Extensivierung. Aus diesen Unterschieden sowie dem unterschiedlichen Spektrum von Fördertatbeständen und Förderkonditionen ist zu erwarten, daß auch in Zukunft der Beitrag, den die Landwirtschaft aufgrund von staatlicher Förderung zu einer umweltgerechten Landbewirtschaftung leisten kann, in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich ausfallen dürfte.

Analysis of the applied funds to the environmentally sustainable agricultural production in the states of Federal Republic of Germany

Since EEC regulation 2078/92 has come into effect, there has been a considerable increase in funds being allocated to the promotion of „environmentally sustainable agricultural production“ in the Federal Republic of Germany. Particularly in the 'new' federal states, EEC 2078/92 contributed to a remarkable increase in total financial resources, mainly as a result of more favourable co-financing possibilities for objective 1-regions. However, prescribed proportional contribution by individual federal states did not increase on the same scale.

Analysis of the use of funds, differentiating 'old' and 'new' federal states as well as individual federal states shows clear differences in fund origins and distribution among various sectors of extensivisation in the phase before as well as after introduction of the EEC 2078/92. Because of these differences and differences in support conditions and objectives, it is to be expected that agriculture's contribution based on governmental support to „environmentally sustainable agricultural production“ will vary in the future in individual federal states.

Literatur

Agrar-Europa: Länderberichte (1995), S. 14-15.
 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft (Abl. EG), Nr. L 215/85 vom 30.07.1992. - VO (EWG) 2078/92 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren.
 Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) (Hrsg.): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (Agrarstrukturberichte). - Bonn 1987 und 1989.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML): Maßnahmen der Bundesländer außerhalb der GAK - 1992 - Zusammenstellung durch Ref. 521. - Bonn 1993.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 1994 bis 1997 (1995 bis 1998). Deutscher Bundestag 12./13. Wahlperiode. - Bonn 1994 und 1995.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML): Tabellensatz zu den Maßnahmen nach VO (EWG) 2078/92 in Deutschland 1993/94 durch Referat 311. - Bonn April 1995a.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML): Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht an die Europäische Kommission für den Evaluierungsbericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Umsetzung in der EU. - Referat 311 und 521, Bonn September 1995b.

König, M.: Extensivierung 1989/90 - 1992/93 in Deutschland. - AID Informationen, 42 (1993), Nr. 18.

LEI: The Greening of Agricultural Policy: the „agri-environmental regulation“ of the MacSharry reform. Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries, Directorate Economics Research Institut LEI-DLO. - The Hague, The Netherlands June 1995.

N.N.: Tabellarische Übersichten über den Stand der einzelnen Extensivierungsprogramme in den Bundesländern. Beilage zum Beitrag „Extensivierungsförderung - Bilanz und Folgerungen“ (Ergebnisse einer Arbeitsgruppe der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Bundes- und Landesanstalten). - Natur und Landschaft 66 (1991), H. 2, S. 2 - 12.

Piankl, R.: Die Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren. - AID-Informationen für die Agrarberatung (1994a), H. 2, S. 31 - 45.

Piankl, R.: Synopse - Tabellarische Übersicht über die einzelnen Umweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92 für eine umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren als flankierende Maßnahmen zur Agrarreform. - Arbeitsbericht 1/1994 und 1/1995 aus dem Institut für Strukturforchung. - Braunschweig 1994b und 1995.

Verfasser: Piankl, Reiner, Dr. sc. agr., Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Prof. Dr. E. Neander.