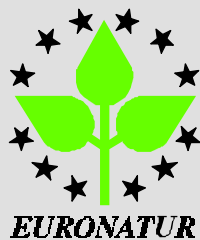

Umsetzung der Agenda 2000 in Spanien

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur
Agenda 2000 in Spanien

Projektstudie



Stiftung Europäisches Naturerbe
EURONATUR



Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft - AbL

Impressum:

Der Bericht ist Teil eines vom Umweltbundesamt geförderten Projektes, das von der Stiftung Europäisches Naturerbe EURONATUR und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) getragen wird. Der Kurztitel des Projektes lautet: „Landwirtschaft und Umwelt - Agenda 2007“.

Rheinbach / Hamm, Mai 2002

Kontakt:



**Stiftung Europäisches Naturerbe
EURONATUR**
Grabenstraße 23
D - 53359 Rheinbach / Bonn
Tel: 02226-2045, Fax: 02226-17100
Lutz.Ribbe@euronatur.org
<http://www.euronatur.org>



**Arbeitsgemeinschaft bäuerliche
Landwirtschaft**
Bahnhofstraße 31
D - 59065 Hamm / Westfalen
Tel: 02381-9053171, Fax: 02381-492221
jasper@abl-ev.de
<http://www.abl-ev.de>

Umsetzung der Agenda 2000 in Spanien

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur
Agenda 2000 in Spanien

Projektstudie

erarbeitet von Matthias Meißner, EURONATUR

Inhaltsverzeichnis

1	Landwirtschaft in Spanien	5
1.1	Klima als limitierender Faktor für die Landwirtschaft	5
1.1.1	Niederschlag als ein limitierender Faktor	5
1.2	Beschäftigte in der Landwirtschaft	7
1.3	Minifundistas und Latifundistas / Großgrundbesitz als historisches Erbe	8
1.4	Regionale Verteilung der Landwirtschaft in Spanien	8
1.5	Export landwirtschaftlicher Produkte	8
2	Agrarpolitische Kompetenzen in Spanien	9
2.1	Föderale Struktur von Zentralregierung und Autonomen Provinzen	9
2.2	Bauernvertretungen	9
3	Förderpolitik in Spanien	10
3.1	Die 1. Säule der Agrarpolitik	10
3.1.1	Direktzahlungen aus EAGFL-Mitteln vor der Agenda 2000	10
3.1.2	Direktzahlungen aus EAGFL-Mitteln seit der Agenda 2000	10
3.1.3	Unterstützung der Tierischen Produktion	11
3.1.4	Modulation	11
3.2	Die 2. Säule der Agrarpolitik in Spanien	12
3.2.1	Flankierende Maßnahmen – Die Entwicklung ländlicher Räume vor der Agenda 2000	12
3.2.2	Akzeptanz der Agrarumweltprogramme	13
3.2.3	Umweltprobleme, die zu den Programmen geführt haben	14
3.2.4	Neuausrichtung der 2. Säule durch die Agenda 2000	15
3.2.5	Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raumes	15
3.2.6	Modulation der 2. Säule	17
3.2.7	Agrarumweltprogramme seit der Agenda 2000	18
3.3	Strukturfonds	18
3.4	Seguros Agrarios – Agrarversicherung	19
4	Entwicklung des ökologischen Landbaus in Spanien	21
4.1	Kontrollen des Ökolandbaus	22
4.1.1	Eco und Bio – Ist doch alles das gleiche!	22
4.1.2	Spaniens Ökolandbau im europäischen Vergleich	23
5	Zusammenfassung	24
6	Anhang	25
7	Abbildungsverzeichnis	26
8	Literaturverzeichnis	27

1 Landwirtschaft in Spanien

Spanien ist mit 40 Millionen Einwohnern eines der am dünnsten besiedelten Länder (80,15 EW pro km²) der Europäischen Union. (Im Vergleich: Frankreich 108 EW pro km², Niederlande 378 EW pro km² oder Deutschland 229 EW pro km²). Weite Landesteile sind durch große Landflucht gekennzeichnet. Hier sind besonders der Norden der Autonomen Provinz¹ Extremadura und Teile der Provinz Andalusien zu nennen. Spanien gehört mit seinen knapp 680 Milliarden

Euro Bruttoinlandprodukt (BIP) (2000) zu den fünf führenden Nationen innerhalb der Europäischen Union. Spanien erwirtschaftet aber nur 4 % des BIP über die Landwirtschaft. Weitaus größere Bedeutung haben der Tourismus und die Industrie.

Das Land ist erst 1985 zusammen mit Portugal der damaligen Europäischen Gemeinschaft beigetreten.

1.1 Klima als limitierender Faktor für die Landwirtschaft

Spanien ist von seinen natürlichen Begebenheiten, insbesondere aber im Hinblick auf die klimatischen Bedingungen ein sehr heterogen ausgestattetes Land.

1.1.1 Niederschlag als ein limitierender Faktor

Eine besondere Rolle spielt hier die Niederschlags- und damit Wasserverteilung. Im Nor-

Abbildung 1 Spaniens Geographie (www.rconline.net/ff-europa/spanien/)



¹ Die Autonomen Provinzen [Comunidades Autonomas (C.C.A.A.)] sind in ihrer Rolle im spanischen Staat sehr gut mit den deutschen Bundesländern zu vergleichen. Näheres dazu steht unter dem Punkt 2.

den der iberischen Halbinsel (Galicia, Cantabria, Pais Basco und die Pyrenäen) fallen 800 mm bis zu 2000 mm Niederschlag pro Jahr. Im übrigen Spanien (inklusive der Balearen und Kanaren) werden durchschnittlich 400 mm - 600 mm Jahresniederschlag gemessen. In einigen Gebieten des Südostens und der zentralen Provinzen fallen oft nur 200 mm. Daraus ergibt sich das Problem der ungleichmäßig verteilten Wasserreserven, die für die großen Flächen des Bewässerungsfeldbaus (20 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche) entscheidend sind. So verfügt der Norden des Landes über etwa 40 % der verfügbaren Süßwasserreserven, obwohl er nur

knapp 11 % der Landesfläche einnimmt, die restlichen 89 % hingegen nur über etwa 60 %. Die spanische Regierung leitet daraus eine Benachteiligung einzelner Gebiete ab, die sie versucht, durch den so genannten Nationalen Wasserplan (siehe Kasten) zu beheben. Durch dieses gigantische Projekt werden Anbaumethoden praktisch festgeschrieben, die nicht an die natürlichen Gegebenheiten angepasst sind. Beispiel hierfür sind die Gemüseanbaugebiete im semiariden Almeria (Andalucía).

1.1.2 Nationaler Wasserplan oder Plan Hidrologico Nacional (PHN)

Eine der größten Veränderungen des Bewässerungsfeldbaus in Spanien steht in der nächsten Zeit mit der Verwirklichung des Nationalen Hydrologischen Plans (PHN) an. Ziel soll es sein, dem Süden Spaniens jährlich rund 1 Milliarde Kubikmeter Wasser zur Verfügung zu stellen.

Der PHN sieht bis 2008 zwei Maßnahmenpakete vor. Das erste Paket ist eine Pipelineverbindung des Ebrodeltas mit der Region Almería (Andalucía) und der Autonomen Provinz von Murcia. Diese 912 Kilometer lange Verbindung soll einen „Ausgleich in der Wassergerechtigkeit“ in Spanien liefern. Im Vergleich zu dem im Norden des Landes liegenden Ebrodelta ist Murcia ein arides Gebiet. Hier konzentriert sich jedoch der Großteil des - im höchsten Maße - wasserverbrauchenden Gemüseanbaus Spaniens.

Im zweiten Maßnahmenpaket sollen 17 neue Staudämme in den südlichen Landesteilen errichtet werden, um das Regenwasser zurückzuhalten und nicht mehr „ungeutzt“ in das Mittelmeer abfließen zu lassen. Das Vorhaben soll mindestens 4,2 Milliarden Euro kosten, von denen 30 % aus EU-Strukturfonds eingeplant sind. Die Regierung in Madrid hat dieses von Ökologen und vielen Spaniern scharf kritisierte Projekt bereits verabschiedet. Im europäischen

Parlament mehrten sich jedoch die Stimmen, die das Projekt aus ökologischen Gründen ablehnen und nicht durch EU-Mittel finanziert sehen wollen.

Hintergrund

Der Bewässerungsfeldbau in Spanien nahm zwischen 1965 und 1996 um 80 % zu. Um die Bewässerung zu ermöglichen, wurde massiv Oberflächenwasser (Stauseen bzw. Flüsse) genutzt bzw. in das Grundwasserregime eingegriffen. Heute werden 3,5 Millionen Hektar landwirtschaftliche Nutzfläche bewässert. Vielerorts, und im besonderen an der Südküste Murcias, Valencias und Andalucías droht deshalb das Eindringen von Salzwasser in die jeweiligen Süßwasser-Aquifere. Statt die an das Klima nicht angepassten Produktionsweisen zu überdenken, werden Meerwasserentsalzungsanlagen gebaut, bzw. werden Vorhaben wie der PHN ausgearbeitet.

Komplementär wird zur Zeit der Plan de Regadío (Bewässerungsplan) umgesetzt. Von 2001 bis 2008 sollen 5,024 Milliarden Euro für eine effizientere Bewässerung der landwirtschaftlichen Nutzfläche ausgegeben werden. Ziel ist es, auf 1.134.891 Hektar bewässerter Fläche, Wasser einzusparen.

1.2 Beschäftigte in der Landwirtschaft

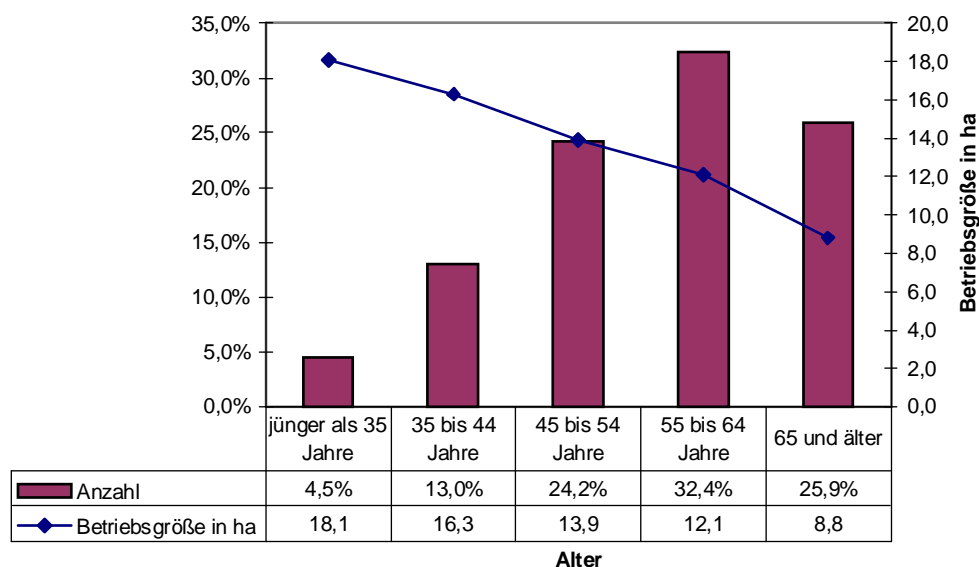
Seit dem Beitritt zur damaligen Europäischen Gemeinschaft hat Spanien eine starke Veränderung seiner Wirtschaftsstruktur, von einem stark landwirtschaftlich- hin zu einem dienstleistungsorientierten Land vollzogen. So halbierte sich in der Zeit von 1980 bis 1998 die Anzahl der in der Landwirtschaft arbeitenden Menschen. Heute werden nur noch knapp 980.000 gezählt. Die Prognosen des spanischen Landwirtschaftsministeriums (MAPYA²) gehen von einer weiteren Reduktion von 300.000 bis 2008 aus. Kritische Landwirtschaftsorganisationen, wie die COAG³, rechnen mit einem noch dramatischeren Rückgang im gleichen Zeitraum.

58,3 % der spanischen Landwirte waren im Jahr 2000 älter als 54 Jahre, dagegen nur 4,5 % jünger als 35 Jahre. Dies zeigt einen generellen Trend zur Überalterung. Einzelne Regionen

Spaniens weichen jedoch in der Altersstruktur von diesem allgemeinen Trend ab. So kann man in den Gemüseanbaugebieten des Südens überdurchschnittlich viel junge Landwirte finden. Hier findet man auch eine große Anzahl von Betrieben, die mit moderner Technik intensiven Gemüseanbau betreiben.

Die generelle Überalterung der Höfe ist als ein Grund für die Abnahme der Betriebszahlen zu bewerten. Denn die durchschnittliche Größe von Höfen der Landwirte unter 35 Jahren ist mit Abstand höher als bei den älteren Landwirten. Betrachtet man dazu die Abbildung 2, kann man leicht absehen, dass in Zukunft die Anzahl der Höfe und der Landwirte weiter sinken wird.

Abbildung 2 Alterstruktur und die Betriebsgröße in Spanien (2000)



2 MAPYA – Ministerio Alimentación de, Pesca y Agricultura. Das Ministerium ist für die Ernährung, den Fischfang und die Landwirtschaft zuständig.

3 Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos; deutsch: Vereinigung der Landwirts- und Viehzuchtverbände. Mehr zu den wichtigsten Agrarverbänden unter: 2.2 Bauernvertretungen.

1.3 Minifundistas und Latifundistas / Großgrundbesitz als historisches Erbe

Die durchschnittlichen Betriebsflächen spanischer Höfe sind extrem unterschiedlich. Sie variieren je nach Autonome Provinz. So schwanken die Betriebsflächen zwischen 3,6 Hektar auf den Kanaren bzw. 5 Hektar in Galicia und 39 Hektar in der Extremadura bzw. 40 Hektar in Castilla y León. Hintergrund für diese unterschiedlichen Besitzgrößen ist das ehemalige feudalistische Landverteilungssystem, dessen Strukturen gerade die zentralen Regionen Spaniens noch heute durch Großgrundbesitz (Latifundistas) prägt. Auf diesen Landgütern wurde bis Mitte des 20. Jahrhunderts eine große Anzahl von Arbeitskräften benötigt.

Der durch den Beitritt zur EG verstärkte Strukturwandel in Spanien und die damit verbundenen Rationalisierungsprozessen bzw. Landaufgaben führten dazu, dass die Arbeitskräfte freigesetzt wurden. Viele dieser Arbeitskräfte wanderten in andere Wirtschaftsbereiche und damit andere Regionen Spaniens ab. Obwohl diese Entwicklung schon vor Jahrzehnten einsetzte, hält diese Landflucht in den Regionen immer noch an. Die hohe Arbeitslosigkeit ist heute noch immer der bedeutendste push-Faktor für Abwanderung (vergleiche Anlage 1).

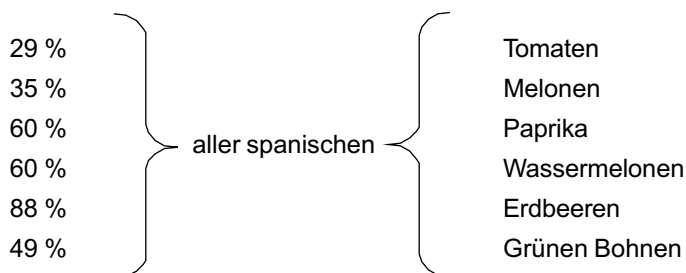
1.4 Regionale Verteilung der Landwirtschaft in Spanien

Die landwirtschaftlich genutzte Fläche Spaniens lag 1999 bei 169,2 Millionen Hektar, was etwa 34 % der gesamten Staatsfläche von etwa 499,54 Millionen Hektar entspricht. Die drei Provinzen mit dem höchsten Anteil an Nutzfläche sind Castilla La Mancha mit 2,2 % (3,76 Millionen Hektar), Castilla y León mit 2,1 % (3,56 Millionen Hektar) und Andalusien 2,1 % (3,5 Millionen Hektar) (siehe Anlage 2 Landwirtschaftliche Nutzfläche nach Autonomen Provinzen). Rund 260 Millionen ha, d.h. über die Hälfte (51,4 %) der Staatsfläche, sind bewaldet. Rund 32% der gesamten Landesfläche werden auch forstwirtschaftlich genutzt. 34,5 Millionen Hektar, also ein Fünftel der landwirtschaftlichen Nutzfläche,

werden bewässert.

Der Anbau von Früchten und Gemüse ist mit Abstand der wichtigste Wirtschaftsbereich in der spanischen Landwirtschaft. Auf nur 8,5 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Spaniens konzentrieren sich 25 % der landwirtschaftlichen Betriebe, die wiederum 23 % der Obst- und Gemüseproduktion in der gesamten EU erzeugen. 50 % dieser Produktion konzentriert sich in nur 2 Provinzen (Andalusien und Valencia). Andalusien sticht durch seinen besonders hohen Anteil an Gemüseanbau hervor, der zu großen Teilen in Gewächshäusern realisiert wird. Die hohe Konzentration des Gemüseanbaus in Andalusien zeigt Abbildung 3 auf.

Abbildung 3 Anteil ausgewählter Gemüsearten Andalusiens an der spanischen Gesamtproduktion



Daten: COAG (2001)

1.5 Export landwirtschaftlicher Produkte

Die Landwirtschaft Spaniens ist stark auf den Export konzentriert. 14,57 Milliarden Euro oder 13,9 % des spanischen Exportvolumens von 104,8 Milliarden Euro wurden 1999 durch Agrarprodukte erzielt. Den größten Anteil daran hatten pflanzliche Produkte mit insgesamt 6,7 Milliarden Euro. 42 % des Exportvolumens im Agrarbereich werden durch Gemüse und Früchte erzielt. Die Länder der Europäischen Union sind

mit 77,7 % (1999) Hauptabnehmer der landwirtschaftlichen Produktion.⁴ Verglichen mit dem Import konnte 1999 ein positives Saldo von 2,25 Milliarden Euro erzielt werden. Hauptexportgüter im pflanzlichen Bereich sind Gemüse (2,49 Milliarden Euro), Zitrusfrüchte (1,4 Milliarden Euro), Weine (1,3 Milliarden Euro), Olivenöl (0,66 Milliarden Euro) oder Erdbeeren (0,34 Milliarden Euro).

2 Agrarpolitische Kompetenzen in Spanien

2.1 Föderale Struktur von Zentralregierung und Autonomen Provinzen

Seitdem in Spanien 1991 die „Comunidades Autonomas“, also die autonomen Provinzen eingeführt wurden, nimmt die Verwaltung des Landes einen immer dezentraleren Charakter ein. Ähnlich wie beim deutschen Föderalismus sind die Aufgaben zwischen der Zentralregierung in Madrid und den Autonomen Provinzen verteilt. Der Grad an Unabhängigkeit und damit an Entscheidungskompetenzen ist allerdings im Unterschied zu Deutschland je nach „Comunidad Autonoma“ unterschiedlich, was die Transparenz der Entscheidungen und Politikformen für Außenstehende nicht immer erleichtert. So können zum Beispiel die katalansprachigen Provinzen wie Katalonien oder die Balearen über einen Großteil der fiskalischen Gewalt verfügen und die Schulbildung selbst organisieren. Andere, wie Andalusien oder Extremadura sind von Madrid abhängiger. Letztendlich ist jedoch allen gleich, dass die Landwirtschaftspolitik stark durch die einzelnen Provinzen geregelt wird. Zwar macht Madrid Vorgaben, diese werden jedoch mehr als Rahmen denn als strikte Vereinbarung betrachtet.

Es ist oft eine starke Kompetenzstreitigkeit zwischen Madrid und den Provinzen zu bemerken. So werden wichtige Daten teilweise zwischen Madrid und den Provinzen nicht weitergeben.

Auch im Bereich der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) sieht es oft nicht anders aus. So existierten bis Ende 2001 auf Ebene der agrarpolitisch engagierten NGOs kaum nationale Strukturen, was die Erfassung von Informationen für die Studie problematisch gestaltete. Mittlerweile gibt es, mit der sogenannten „Plataforma rural“ (Ländliche Plattform) erste Versuche einer nationalen Interessensvertretung für eine andere Agrarpolitik.

Abbildung 4 Spaniens Autonome Provinzen (paidos.rediris.es/genysi/centros.htm)



4 MAPYA (2001), Hechos y Cifras del Sector Agroalimentario Español 2000, p.52-54

2.2 Bauernvertretungen

In Spanien haben die Landwirte die Möglichkeit, ihre Interessensvertretungen zu wählen, die sie dann in den einzelnen Gremien auf Provinz- und Nationalebene vertreten. Die drei wichtigsten Interessensvertretungen der Bauern sind die COAG, die ASAJA und die UPA. Anders als in Deutschland gibt es nicht nur eine große, sondern zwei Organisationen (COAG und ASAJA), die jeweils knapp 40 % der Landwirte vertreten.

1. Die COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos; deutsch: Vereinigung der Landwirts- und Viehzuchtverbände) ist die größte spanische Landwirtschaftsvereinigung. Sie versteht sich in erster Linie als Vertreterin kleiner und mittlerer Familienbetriebe und steht den spanischen Sozialdemokraten (PSOE) politisch am nächsten. Die COAG kämpft offen gegen die Interessen der Großgrundbesitzer. Die COAG fordert seit langem die Einführung der Modulation bei

den Direktzahlungen und möchte Veränderungen der GAP Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach dem Mid-Term-Review und nicht erst nach 2006 durchführen.

2. Die ASAJA (Asociación Agraria - Jóvenes Agricultores; deutsch Landwirtschaftliche Vereinigung – Junge Landwirte) ist neben der COAG der größte Bauernverband Spaniens. Sie zählt mehr als 200.000 Mitglieder, vertritt aber eher die Interessen von Großgrundbesitzern. Im politischen Spektrum wird die ASAJA klar der konservativen Volkspartei (Partido Popular) zugeordnet. Die ASAJA spricht sich gegen eine Modulation aus.

3. Die UPA (Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos) vertritt explizit die Kleinbauern und hat 80.000 Mitglieder. Sie ist im spanischen Gewerkschaftsbund organisiert und steht der aktuellen Agrarpolitik Spaniens sehr kritisch gegenüber.

3 Förderpolitik in Spanien

3.1 Die 1. Säule der Agrarpolitik

3.1.1 Direktzahlungen aus EAGFL-Mitteln vor der Agenda 2000

Im Jahr 1999 erhielt Spanien 5,243 Milliarden Euro Agrarbeihilfen von der EU. Das waren 13,2 % aller EU Agrar-Ausgaben. Wenn man die Entwicklung von 1993 bis 1999 betrachtet, wird deutlich, dass hinter Großbritannien und Frankreich der spanische Staat in absoluten Zahlen gesehen die dritt größte Steigerung bei den Agrarzuschüssen aus Brüssel erhalten hat.

30 % der Ausgaben ging 1999 in Ackerkulturen, wobei hier in erster Linie Getreide und Reis gemeint sind. Dies entsprach 1,573 Milliarden Euro. Für den Olivenanbau waren es 0,9 Milliarden Euro und damit nahezu 50% der gesamten Olivenöl-Direktzahlungen in der EU.

3.1.2 Direktzahlungen aus EAGFL-Mitteln seit der Agenda 2000

Durch die Agenda 2000 hat sich für Spanien nicht viel geändert. Spanien erhielt im Jahr 2000 insgesamt 5,484 Milliarden Euro aus Mitteln des EAGFL, Abteilung Garantie. Dies entspricht etwa 13,5 % aller Zahlungen, die in der EU für Agrarhilfen geleistet wurde. Damit liegt Spanien hinter Frankreich (22,2 %), Deutschland (14,0 %) und vor Italien (12,5 %) auf Platz 3 der europäischen Rangliste. Betrachtet man die Zahlungen bei Pflanzlichen Produkten (B01-1) erkennt man schnell, dass die Ackerkulturen – anders als zum Beispiel in Deutschland und Frankreich – eine weniger dominierende Rolle spielen (Vergleich: D: 22,1%; F: 30 % und E: 9%). Stattdessen hat Spanien bei Obst und Gemüse (B01-15) einen Anteil von 30 % an den EU-Beihilfen für

diesen Bereich und bei Wein von 28,8 % (B01 – 16) ausgegeben. Bei Olivenöl erhält Spanien mit 44,1 % anteilmäßig etwas weniger als noch 1999. Insgesamt ist es aber immer noch der größte Anteil, den die EU für Olivenöl-Direktbeihilfen an ein Land zahlt.

bezahlt (siehe Tabelle (Abbildung 6) auf der folgenden Seite).

Auffällig hierbei sind die Direktzahlungen bei Ziegen- und Schaffleisch (B01-23), die mit 26,9 %, den größten Anteil dieses EU-Haushaltsposten ausmachen.

3.1.3 Unterstützung der Tierischen Produktion

10,25 % aller Direktzahlungen der EU für Tierische Produktion (B01-2) werden in Spanien aus-

3.1.4 Modulation

In Spanien wurde und wird keine Modulation in der 1. Säule durchgeführt. Bis heute gibt es zu

Abbildung 5 EAGFL-Mittel für den Pflanzenanbau in Spanien (2000)

	EU			Deutschland			Spanien		
	in Mio. €	in % EAGFL	Anteil an den	in Mio. €	in % EAGFL	Anteil an den	in Mio. €	in % EAGFL	Anteil an den in E
(Pflanzen) Direktzahlungen (B01-1)	25.810	100%	64,7%	4.104,8	15,90%	70,50%	3.917,1	15,20%	74,70%

	EU		Deutschland		Spanien	
	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %	in Mio. €	in %
Ackerkulturen inkl. Hartweizen (B01-10)	16.663,1	100,00%	3.682,4	22,10%	1.519,3	9,10%
Zucker (B01-11)	1910,2	100,00%	295,1	15,40%	91,8	4,80%
Olivenöl (B01-12)	2210,1	100,00%	0	0,00%	974,3	44,10%
Reis (B01-158)	228,4	100,00%	0	0,00%	56,3	24,60%
Textilpflanzen (Baumwolle) (B01-14)	991,4	100,00%	2,8	0,30%	280,0	28,20%
Früchte und Gemüse (B01-15)	1551,3	100,00%	13,9	0,90%	466,5	30,10%
Wein (B01-16)	765,5	100,00%	29,8	3,90%	220,8	28,80%
Tabak (B01-17)	987,7	100,00%	36,2	3,70%	115,6	11,70%

Erläuterung zur Tabelle: Die Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil Spaniens oder Deutschlands an den Ausgaben für die jeweiligen Programme (B01 – 1X) in allen 15 Ländern.

diesem Thema auch keine einheitliche Haltung der Bauernverbände. COAG und UPA fordern immer wieder die Einführung der Modulation, um das große Ungleichgewicht bei der Verteilung der Mittel an die einzelnen Landwirte auszugleichen. So erhalten 0,5% der Betriebe (5000) etwa 20 % der Direktbeihilfen (710 Millionen Euro). Bei den Olivenölerzeugern erhalten 69 Betriebe 25 Millionen Euro (Ø 362.000 Euro pro Betrieb) und die restlichen 105.000 Betriebe 505 Millionen Euro. (Ø 4800 Euro pro Betrieb)

ASAJA, der Bauernverband, der eher die Interessen der Großlandwirte vertritt, wehrt sich ve-

hement gegen die Modulation, da Betriebe nicht bestraft werden sollen, nur weil sie groß sind. Nach Gesprächen mit Vertretern des MAPYA und der Verbände ist es fraglich, ob sich die zur Zeit regierende konservative Volkspartei (PP) für eine Einführung der Modulation einsetzen wird. Hintergrund ist der große Einfluss der ASAJA und der Großgrundbesitzer.

Eine andere Form der Modulation wird seit 2002 im Bereich der 2. Säule durchgeführt. Unter 3.2.6 „Modulation der zweiten Säule“ mehr zu diesem Thema.

3.2 Die 2. Säule der Agrarpolitik in Spanien

3.2.1 Flankierende Maßnahmen – Die Entwicklung ländlicher Räume vor der Agenda 2000

Die Agrarumweltprogramme wurden im Rahmen der Flankierenden Maßnahmen nach EU-Verordnung 2078/92 im Jahr 1993 mit einem königlichen Dekret eingeführt. Abgesehen je-

doch von einigen Nationalparks, die schon 1994 Programme durchführen konnten, wurde mit den Programmen erst 1995 angefangen. Wie in allen politischen Bereichen Spaniens, hatten die Autonomen Regionen Mitspracherecht bei der Einführung der Programme im Rahmen der flankierenden Maßnahmen. Die Zentralregierung schiebt die Schuld der Verzögerung bei der flächendeckenden Einführung daher den Regio-

Abbildung 6 EAGFL-Mittel für die Tierhaltung in Spanien (2000)

	EU in Mio. €	in % in Mio. €	Deutschland in Mio. €	in %	Spanien in	in %
Milch und Milchprodukte (B01-20)	2.544,30	100,0 %	249,90	9,8 %	23,90	0,9 %
Rindfleisch (B01 - 21)	4.539,60	100,0 %	423,30	9,3 %	430,40	9,5 %
Ziegen und Schaffleisch (B01-23)	1.735,60	100,0 %	43,70	2,5 %	466,50	26,9 %
Schweine- und Geflügelfleisch, Eier (B01-23)	435,20	100,0 %	39,1	9,0 %	26,70	6,1 %
anderes (B01-25)	11,70	100,0 %	1,00	8,6 %	3,50	29,9 %
Fischfang (B01-26)	9,40	100,0 %	-	0,0 %	0,40	4,30 %
(Tierisch) Zahl ungen (B01-2)	9.275,70	100,0 %	757,00	8,16 %	951,00	10,25 %

nalregierungen in die Schuhe. Tatsächlich sind die Kosten, die den Regionalregierungen durch die Kofinanzierung entstehen, einer der Gründe, weshalb es einen langen Streit zwischen Madrid und den Regionen gab und sich damit die Einführung der Maßnahmen verzögerte. So teilen sich die Regierungen der Autonomen Provinzen und die Zentralregierung in Madrid je 50 % der Kofinanzierungskosten. In Ziel 1-Gebieten wurden zu 75 % von der EU bezahlt. In den anderen Gebieten waren es 50 %. In Ziel 1-Gebieten mussten die Provinzregierungen und das MAPYA somit nur 12,5 % der Kosten übernehmen.

1999 hat Spanien 245 Millionen Euro und damit nur 4,7 % der EAGFL-Mittel für Flankierende Maßnahmen ausgegeben. Mit diesem Anteil liegt Spanien im europäischen Vergleich an neunter Stelle (EU-Durchschnitt: 6,45 %).

Die Flankierenden Maßnahmen zeichneten sich von 1993 bis 1999 durch ihre starke Ausrichtung auf Wiederaufforstungsprogramme aus. Durchschnittlich flossen in dieser Zeit pro Jahr 64% der Gelder aus den Flankierenden Maßnahmen in die Umwandlung von Agrarflächen in Forstflächen, Forstinfrastrukturmaßnahmen und Waldbrandschutz (im europäischen Durchschnitt waren es 1999 15,2%). Dagegen kamen im gleichen Zeitraum im Mittel nur 20 % der

Programmausgaben Agrarumweltprogrammen zu Gute (im europäischen Durchschnitt waren es 1999 75,8 %). Es war jedoch eine leichte Steigerung der Ausgaben für Agrarumweltprogramme zu verzeichnen. Vertreter des MAPYA schieben die Schuld auf die Landwirte, da diese in erster Linie nur Anträge für Wiederaufforstung eingereicht hätten. 430.000 Hektar wurden aufgeforstet. Hierfür wurden 767,7 Millionen Euro ausgegeben.

Hingegen entsprach der Anteil für Agrarumweltmaßnahmen 1999 in Spanien nur 30 % der Ausgaben für die Flankierenden Maßnahmen. Nur Griechenland hatte mit 10,11 % einen geringeren Anteil.

3.2.2 Akzeptanz der Agrarumweltprogramme

Zu Beginn der Maßnahmen wurde eine sehr verhaltene Akzeptanz festgestellt, die aber bis zum Ende 1999 stetig anstieg. So nahmen 1993 nur 1.335 Betriebe an den Agrarumweltprogrammen teil, 1999 waren es schon 70.568 Betriebe. Insgesamt wurden in dieser Zeit 230,3 Millionen Euro ausgegeben.

Abbildung 7 Anteil der Flankierenden Maßnahmen an den EU-Ausgaben aus dem EAGFL Garantie in den einzelnen Mitgliedsstaaten

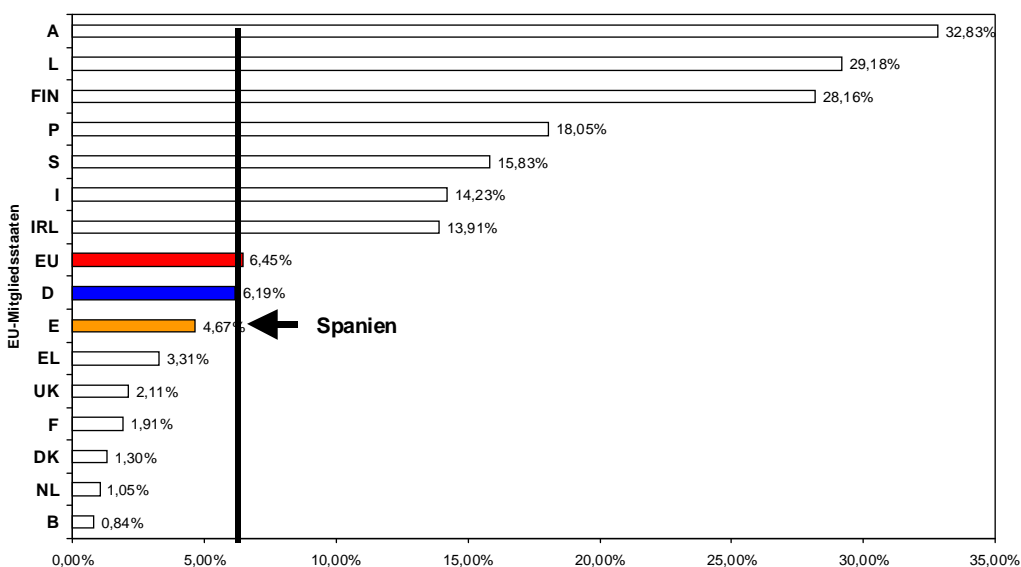
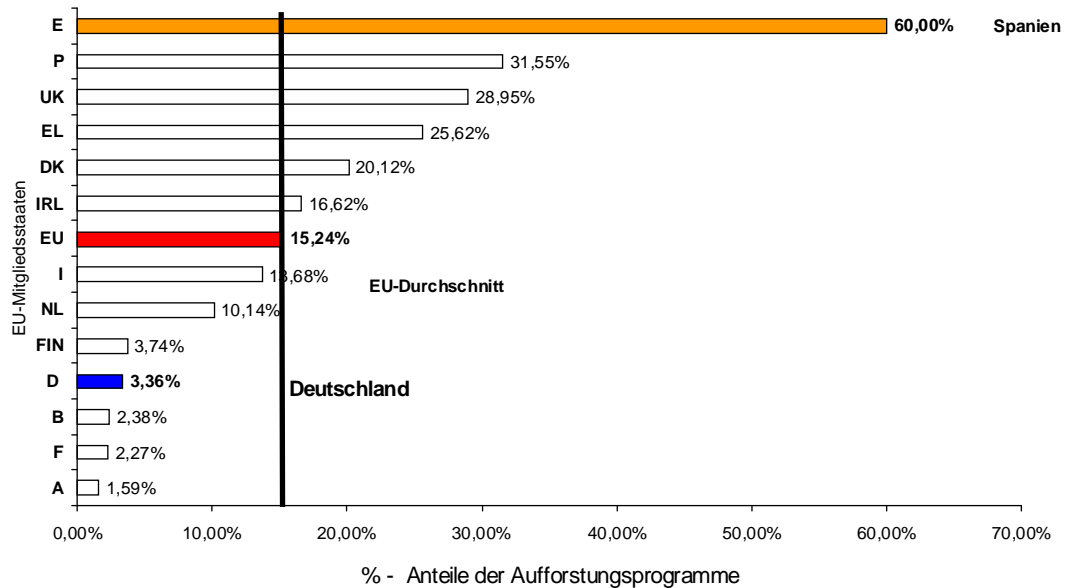


Abbildung 8 Anteil der Aufforstungsprogramme am Mittelvolumen der flankierenden Maßnahmen (1999)



3.2.3 Umweltprobleme, die zu den Programmen geführt haben

3.1.1.1 Waldbrand

Betrachtet man die Statistiken, so erkennt man, dass seit Mitte der 80er Jahre die Waldbrandgefahr beständig zunimmt. Von 1985 bis heute werden jährlich auf durchschnittlich 105.000 Hektar Waldbrände gemeldet. 1994 wurden sogar 430.000 Hektar durch Brände gefährdet. Als offizielle Gründe werden hier die Trockenheiten angeführt. Bei Gesprächen mit Umweltschutzverbänden wurden Brandstiftungen oft als Grund angegeben. Es gab sogar wiederholt Fälle, in denen Mitarbeiter der jeweiligen semiprivaten Forstgesellschaften, die für die Brandbekämpfung verantwortlich sind, selbst als Schuldige für Brandstiftungen überführt wurden.

Die Umweltverbände sprechen gar davon, dass die Wiederaufforstungsmaßnahmen zu einem erhöhten Waldbrandrisiko beitragen. Denn anstelle natürlichen Bewuchs mit angepassten Baumarten zu fördern, werden immer wieder die schnell entflammbaren Kiefern gepflanzt.

Nach Informationen spanischer Umweltschutz-

organisationen arbeiten diese Forstunternehmen nicht nur an der Bekämpfung von Waldbränden, sondern auch für die Erhaltung von Waldökosystemen, die zu Waldbränden neigen. Die Unternehmen wollen also ihre Wirtschaftsgrundlage erhalten.

Vor diesem Hintergrund wird deutlicher, warum die Flankierenden Maßnahmen eine solch klare Ausrichtung auf den Forstsektor haben. Zur Erinnerung: Von 1993 bis 1999 wurden 430.000 Hektar aufgeforstet, also genauso viel, wie in einem Jahr (1994) abbrannten.

1.1.1.1 Erosion

Das MAPYA schreibt in seinem Bericht zu den Umweltprogrammen, dass 50 % der Staatsfläche, also etwa 220.000 km² Erosionserscheinungen aufweisen, die in dieser Form nicht mehr zu tolerieren sind. Auf 90.000 km² ist die Erosion besonders „stark“, was so viel heißt, dass die Gefahr besteht, sie als landwirtschaftliche oder forstwirtschaftliche Flächen zu verlieren.⁵

Gründe hierfür werden offiziell nicht beschrieben. In nicht offizielle Kreisen wird hier das Abbrennen der Felder nach der Ernte genannt. Jedes Jahr wird der überwiegende Teil der Felder

abgebrannt, um die Felder zu bereinigen. Die offene Bodenoberfläche ist durch die Trockenheit im Sommer und Herbst starker Winderosion und im Winter durch mediterrane Starkregen einer fluvialen Erosion ungeschützt ausgesetzt.

In Andalusien ist der Olivenanbau für einen großen Verlust der Humusschicht mitverantwortlich. Die Olivenhaine werden mehrmals im Jahr von Kräutern befreit. Hintergrund ist die Annahme, dass die Kräuter als direkte Konkurrenten der Oliven beim Wasser betrachtet werden. Außerdem ist die Ernte der Oliven einfacher, wenn kein Bodenbewuchs vorliegt.⁵

3.2.4 Neuausrichtung der 2. Säule durch die Agenda 2000

Für die 2. Säule sind in Spanien für die Zeit von 2000 bis 2006 Aufwendungen von 3 Milliarden Euro geplant. Davon übernimmt die Europäische Union rund 2,16 Milliarden Euro.

Wie sieht die Kosten-Aufteilung im Normalfall aus? Die EU übernimmt bis zu 50 % und in Ziel 1 Gebieten bis zu 75 % der Kosten. Den jeweiligen Rest müssen das MAPYA und die Autonomen Provinzen kofinanzieren, so dass laut Plan 840 Millionen Euro aus Spanien selbst in ländliche Entwicklung (B1 - 4) fließen werden. Man muss jedoch wissen, dass sich die tatsächlich durchgeführten Programme stark an der Finanzkraft der jeweiligen Autonomen Provinzen orientieren werden. Das bedeutet, dass je ärmer eine Provinz ist, desto weniger Programme werden den Bauern angeboten. Madrid weigert sich, den Provinzen finanziell zu helfen, die auf Grund der steuerlichen Situation keine Chance haben, das Maximum an vorgeschlagenen Programmen durchzuführen.

Im ersten Jahr der Agenda 2000 hat Spanien nur 7,23 % seiner EAGFL-Mittel für die 2. Säule ausgegeben und liegt damit unter dem europäischen Durchschnitt von 10,32 % (s. Abbildung 9).

3.2.5 Mittel zur Entwicklung des ländlichen Raumes

Spanien liegt nicht nur mit seinen Gesamtausgaben in der 2. Säule unter dem europäischen Durchschnitt, es legt - auch nach der Agenda 2000 - andere Schwerpunkte als die Mehrzahl der EU-Staaten. Betrachtet man die Ausgaben des Haushaltes 2000 erkennt man schnell, dass zwar der Versuch gemacht wurde, von den Forstprogrammen wegzukommen. Aber mit 45,7% der Mittel aus der 2. Säule für Aufforstungsmaßnahmen (B01-407) liegt Spanien trotzdem unangefochten auf dem ersten oder aus Sicht des Umweltschutzes auf dem letzten Platz in der EU.

Bei den Ausgaben für Agrarumweltprogramme (B01 - 405) liegt Spanien - wie die Abbildung 11 zeigt - mit nur 30,55 % weit unter dem EU-Durchschnitt von 54,08 %.

Die bisher dargestellten Zahlen über die 2. Säule stellen den Vollzug des Jahres 2000 dar.

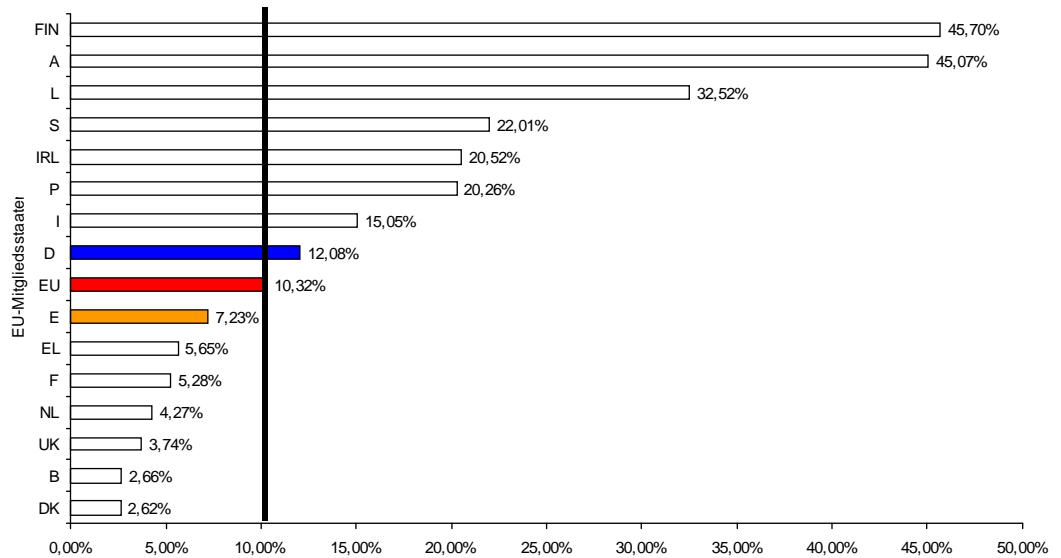
Bei Gesprächen im Landwirtschaftsministerium wurde ein verändertes Programm für die 2. Säule vorgestellt, das 2002 in Kraft getreten ist. Mit diesem Programm zur ländlichen Entwicklung und deren begleitenden Maßnahmen („Programa de desarrollo rural para las medidas de acompañamiento de España“) soll eine nach Aussagen des Ministeriums ökologisch sinnvollere Verteilung der Mittel aus der 2. Säule erreicht werden. Die Neuausrichtung der 2. Säule hat lange gedauert, da sich das Ministerium in Madrid schwer mit den Autonomen Provinzen einigen konnte.

Die neuen Richtlinien sehen folgendes vor: 40 % der Mittel sollen für Agrarumweltmaßnahmen, 28% für Aufforstungsprogramme, 12 % für Ausgleichszulagen in geographisch benachteiligten Regionen und 20% für Vorruhestandprogramme ausgegeben werden. Prozentual sollen also die Hälfte der bisherigen Zahlungen für Aufforstungsmaßnahmen wegfallen.

5 Im Bericht spricht das MAPYA von besonders schlimmen Erosionserscheinungen. In persönlichen Gesprächen mit Vertretern des Ministerium wird von katastrophalen Zuständen gesprochen.

6 Erläuterungen von Nuria Almarza, Olivenbeauftragte der COAG

Abbildung 9 Anteile der 2. Säule (B1 - 4 : Entwicklung ländliche Räume) an den EAGFL-Ausgaben (2000)



Trotzdem liegt Spanien mit seinen 28 % für Aufforstungsprogramme noch weit über dem europäischen Mittel von 12,76 %.

Ob die ab 2002 geltende Mittelverteilung wirklich umgesetzt wird, ist aber fraglich, denn Gesprächspartner des MAPYA in der Abteilung für Agrarumweltmaßnahmen gestanden ein, dass sich dagegen massive Proteste seitens der in

den letzten Jahr entstandenen (teilweise) semi-öffentlichen Forstbetriebe ankündigen. Sie vermuten - mit Recht -, dass ihre Einkommensquellen durch die Umstrukturierung versiegen werden. Viel nachhaltiger als solche Proteste werden sich die langfristigen Aufforstungsverträge gegen eine wirkliche Umverteilung auswirken. Die Verträge zwischen dem Staat und

Abbildung 10 Anteile der Forstwirtschaftsprogramme (B1 - 407) in der 2. Säule (2000)

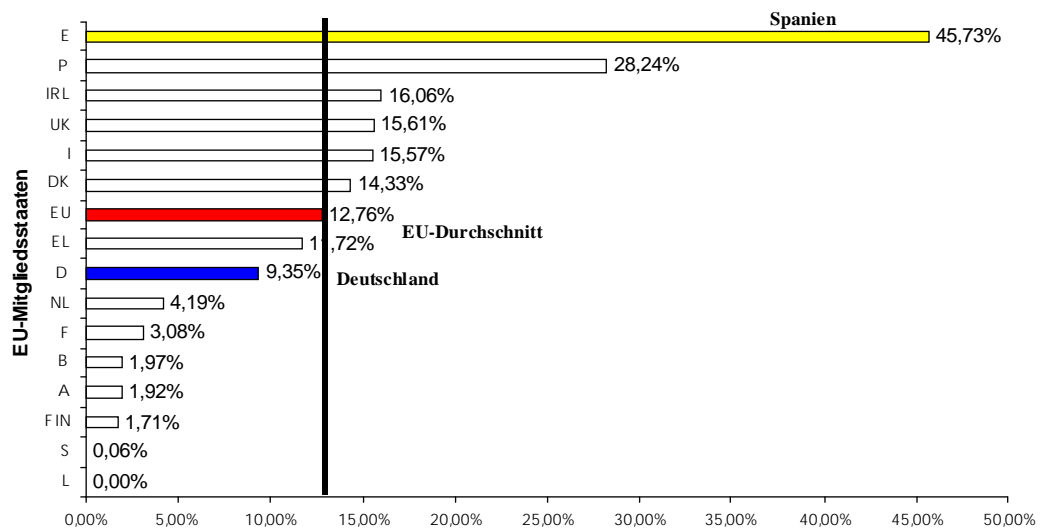
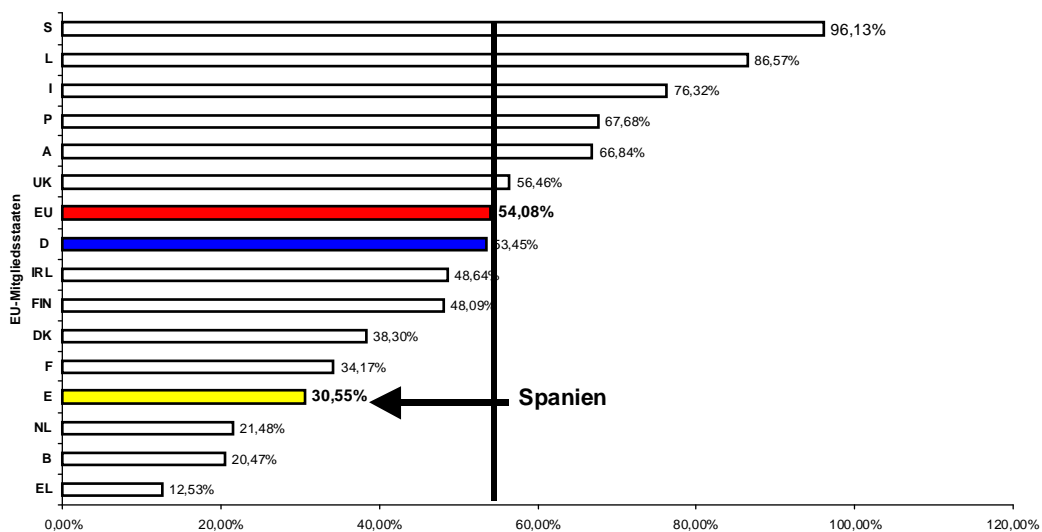


Abbildung 11 Anteile der Agrarumweltprogramme (B1 - 405) in der 2. Säule (2000)



Waldbesitzern bzw. Firmen, die im Rahmen der Aufforstungsprogramme geschlossen wurden, haben eine Laufzeit zwischen 5 und 20 Jahren. Das bedeutet eine langfristige Bindung der Ausgaben aus der 2. Säule an den Forstsektor.

Nach Aussagen der COAG werden zur Zeit keine neuen Aufforstungsprogramme aufgelegt. Allein die alten, vor der Agenda 2000 abgeschlossenen Verträge, reichen aus, um 45 % der Ausgaben in der 2. Säule an Forstwirtschaftsprojekte zu binden. Es bleibt also abzuwarten, wie der Vollzug des Jahres 2002 aussieht. Erst dann kann man sehen, ob es in Spanien zu einem Umsteuern innerhalb der 2. Säule gekommen ist.

3.2.6 Modulation der 2. Säule

Ein wichtiger Bestandteil der Neuausrichtung der 2. Säule ist eine Quasi-Modulation. Die Modulation orientiert sich an der Größe der Betriebe. Dazu wurde der UMCA-Wert⁷ eingeführt. Er beschreibt die Fläche, die ein Betrieb mindestens benötigt, um ökonomisch sinnvoll wirtschaften zu können. Dieser Wert liegt bei 20 Hektar und wurde im Rahmen des EUROSTAT-Zensus von 1997 festgestellt. Liegt die Fläche

des Betriebes, der sich für die Agrarumweltmaßnahmen angemeldet hat, unter zwei UMCA, also unter 40 Hektar, erhält der Landwirt 100 % der Prämien. Zwischen 40 und 80 Hektar werden nur noch 60 % der Prämie ausgezahlt und über 80 Hektar sind es nur noch 30 %. Ziel ist es, die kleinen und mittleren Betriebe zu schützen.

Gewerkschaftler aber auch Vertreter des Landwirtschaftsministeriums geben aber zu, dass die Modulation wegen Finanzierungsproblemen eingeführt wurde. Hintergrund ist die Teilnahme von Betrieben von Großgrundbesitzern in Castilla y León und Extremadura, die auf Grund ihrer Fläche einen großen Teil der Mittel der flankierenden Maßnahmen gebunden hatten.

Durch diese Art der Modulation innerhalb der 2. Säule wird versucht, einer größeren Anzahl von Landwirten die Chance zu geben, sich daran zu beteiligen. Diese Form der Modulation wird von der COAG begrüßt. Sie weisen jedoch darauf hin, dass die Entscheidung allein mit finanziellen Engpässen bei der Kofinanzierung zu tun hat. Die sozialen Effekte werden zwar in Kauf genommen, sind aber nach Ansicht von COAG von der Regierung nicht geplant.

Kritisch ist jedoch zu bemerken, dass diese „Modulation in der 2. Säule“ nur auf Agrarumweltprogramme, nicht jedoch auf Aufforstungspro-

gramme angewandt wird. Damit wird der größte Teil der in der 2. Säule ausgezahlten Mittel nicht unter die Modulationskriterien fallen und der Lenkungsprozess - hin zu kleineren Betrieben - gering ausfallen.

3.2.7 Agrarumweltprogramme seit der Agenda 2000

Teilnehmen können nur Landwirte, die sich für mindestens 5 Jahre verpflichten, am Programm teilzunehmen und (das ist neu eingeführt worden) sich an die Nitratrichtlinie sowie die „Gute fachliche Praxis“ halten. Die folgenden Programmpakete können im Rahmen der Agrarumweltprogramme angeboten werden. Die Realisierung hängt jedoch von den einzelnen Provinzen ab.

- a) **Extensivierung landwirtschaftlicher Produktion** (Brache, Fruchtfolge, Ausgliederung von Flächen aus der Produktion)
- b) **Schutz autochthoner Pflanzen**, um das Risiko genetischer Erosion zu vermeiden.
- c) **Reduzierung von chemischen Produkten** durch die Einführung von Umwelttechniken
- d) **Erosionsbekämpfung in sensiblen Regionen** (Erhalt der Bodenbedeckung)

3.3 Strukturfonds

Neben den klassischen Agrarfonds stehen den Spaniern große Teile der Struktur- und Kohäsionsfonds der Europäischen Union zur Verfügung. Hintergrund sind hier die großen Flächen, die zu Ziel 1-Gebieten der EU gehören; zur Zeit sind 389.413 km² und damit 78 % des Landes Ziel 1-Gebiet. Diese Gebiete haben Zugang zu

e) Spezielle Bearbeitungsformen mit besonderem Umweltinteresse⁸

f) **Wassereinsparung bei Bewässerungsgebieten** und Extensivierung der Produktion (Es sollen Bewässerungsmethoden eingesetzt werden, die bis zu 50% Einsparung erbringen. Ebenfalls sollen weniger wasserverbrauchende Kulturen angepflanzt werden)

g) **Landschaftsschutz und Waldbrandbekämpfung**

h) **Nachhaltiges Bewirtschaften der Flächen durch den sinnvollen Einsatz von Vieh.** (Zucht autochthoner Rassen, Ökologische Viehzucht, Reduktion der Viehdichte bei Kühen und Schafen, Bienezucht zum Schutz der Biodiversität in fragilen Gebieten).

Die Einschätzung der geplanten Programme wird je nach Standpunkt unterschiedlich gesehen. Die progressiveren Vertreter des Ministeriums sind stolz, das Gewicht von der Aufforstung hin zu den Umweltprogrammen verschoben zu haben. Die Vertreter der Biobauern finden, dass zu wenig Wert auf die Unterstützung des ökologischen Landbaus gelegt wurde, denn wie man sieht, sind keine expliziten Förderungen für die Form der Landwirtschaft vorgesehen. Nur bei der Viehzucht (Punkt h) wird speziell von ökologischer Viehzucht gesprochen.

den insgesamt 37,7 Milliarden Euro der insgesamt 135,9 Milliarden Euro, die zwischen 2000 – 2006 von der EU für Infrastrukturmaßnahmen in Ziel 1-Gebieten ausgeschüttet werden. Damit steht Spanien mit weitem Abstand vor Italien (21,935 Milliarden Euro) an erster Stelle der Empfängerländer. (Vergleich: Deutschland 19,3

7 Unidad Mínima de Cultivo Agroambiental

8 Was immer dies auch bedeuten soll. Es war keine weitere Erläuterung erhältlich.

Milliarden Euro und Frankreich 3,3 Milliarden Euro). Insgesamt stehen Spanien von 2000 bis 2006 rund 43,1 Milliarden Euro an Strukturfonds zur Verfügung.

Der Kohäsionsfonds, aus dem nur Verkehrs- und Umweltprojekte in Spanien, Portugal, Irland und Griechenland gefördert werden, gibt Spanien noch zusätzliche Fördermöglichkeiten. Von den EU-weit 18 Milliarden Euro für die Zeit von

2000 bis 2006 stehen allein Spanien etwa 63,5 Prozent, das heißt 14,62 Milliarden Euro zur Verfügung.

Besonders hervorzuheben sind die Beihilfen des Staates für einen Landwirt, der seine Rinder für den Fall eines BSE-Falles versichern möchte. Annähernd die Hälfte der zu zahlenden Prämie wird vom Staat dazugegeben.

3.4 Seguros Agrarios – Agrarversicherung

Seit 1976 haben die Landwirte in Spanien teilweise die Möglichkeit, ihre Produktion gegen Ausfälle bei klimatischen Extremsituationen zu versichern. Dafür muss der Landwirt eine Versicherung mit einem privaten Anbieter abschließen. Im Jahr 2002 sind 42 Versicherungsunternehmen im Dachverband COASEGURO organisiert und bieten Versicherungen an. Der Staat definiert jedes Jahr aufs neue, welche Kulturen bei welchen klimatischen Bedingungen versicherbar sind.

Ab 2003 oder 2004 werden - nach Aussagen der COAG - auch durch klimatisch bedingte Trockenheit entstandene Schäden versicherbar sein.

Der Staat gibt dem Landwirt je nach Kultur einen Anteil zwischen 5 % und 45 % zu der zu zahlenden Versicherungsprämie. Jeder Landwirt kann je nach Organisationsform seines Betriebes noch zusätzliche Unterstützungen von 5 %

Gruppe	Kulturen (Beispiele)	Ausfallgrund	Beihilfe zur Versicherungspolice
I	Wintergetreide, Sonnenblumen	Hagel, Überschwemmungen, Frost, Sturm	5 %
II	Kiwi, Avocado, Haselnuss, Zwiebeln, Erdbeeren, Blumenkohl, Tomaten, Tabak, Baumwolle, Wein	Hagel, Überschwemmungen, Frost, Sturm	10 %
	Goldbrassen oder Forellen	Sturm, Dürre, Frost	
III	Aprikosen, Pflaumen, Apfel, Pfirsich, Birnen, Zitronen, Zwiebeln (aus Lanzarote), Erdbeeren (aus Cadíz), Wein (aus Rioja)	Hagel, Überschwemmungen, Frost, Sturm	19 %
IV	Bananen, Aprikosen (aus Murcia), Früchte (generell aber nur aus León), Mandeln, Tomaten (von den Kanaren)	Hagel, Überschwemmungen, Frost, Sturm	23 %
V	Rinder	BSE	45 %

Quelle: Orden de 28.12.2001 por la que se regula da concesión de subvenciones de la administración general del estado a la suscripción de los seguros agrarios, MAPYA, 2001, Madrid.

bis 15 % bekommen. 15% erhält der Landwirt, wenn er in einer Genossenschaft organisiert ist.

Die Beihilfen zur Versicherungsprämie kann demnach bis zu 60 % Prozent betragen. 2002 stellt der spanische Staat einen Betrag von 180,3 Millionen Euro für die Beihilfen bereit. 1999 wurden 325.792 Versicherungspolice abgeschlossen und damit 5.359.800 Hektar (28% der landwirtschaftlichen Nutzfläche) versichert.

Insgesamt gibt es fünf Versicherungsarten, nach denen sich die finanziellen Beihilfen (zu den Versicherungspolice) für die Landwirte richtet.

Wie die Tabelle auf der voriegen Seite zeigt (z.B. in der Gruppe III, Erdbeeren aus Cadiz) werden Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen Spaniens gemacht, was durch die großen klimatischen Unterschiede in Spanien zu erklären ist.

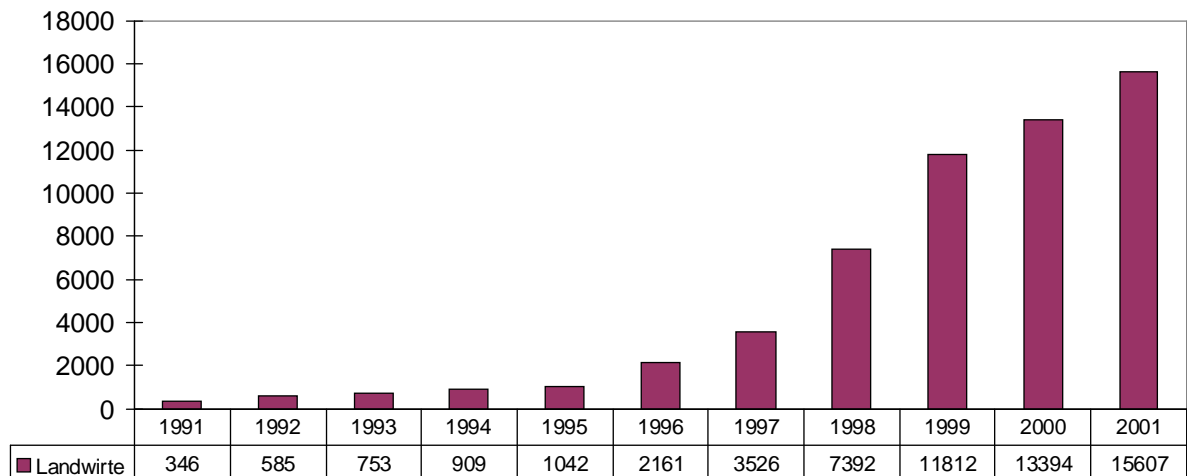
Dies ist ein deutliches Zeichen, dass die spanische Landwirtschaft in weiten Teilen keine Rücksicht auf die natürlichen Voraussetzungen legt. Sie motiviert mit dieser Form der Versicherung die Landwirte, auch in Regionen Kulturen anzupflanzen, die nicht an den Standort angepasst sind. Hintergrund sind die guten Exportmöglichkeiten von z.B. Tomaten (von den Kanaren) oder Erdbeeren (aus Cadiz). Die Kosten für eine Risikominimierung der Produktion wird mit Hilfe der Agrarversicherungen teilweise auf den

Beispiel:

In den Provinzen Navarra und La Rioja kann der Landwirt seine Artischocken-Felder gegen Hagel, Wind und ähnliches versichern. Dafür muss er die erwartete Erntemenge angeben. Diese darf 18.000 kg pro Hektar nicht überschreiten. Hat er seine Ernte versichert, kann er bei klimatischen Problemen pro Kilogramm nicht produzierter Artischocken 0,3606 Euro bei der Versicherung geltend machen.

Staat, das heißt auf die Gesellschaft abgewälzt. In dieser Ausprägung sollte man die Lenkungsmechanismen hin zu einer nachhaltigen Landwirtschaft eher bezweifeln.

Abbildung 12 Anstieg der Ökolandwirte in Spanien (1991 – 2001)



4 Entwicklung des ökologischen Landbaus in Spanien

Welchen Stellenwert die ökologische Landwirtschaft in der Agrarpolitik Spaniens hat, machte die Eröffnungsrede des spanischen Landwirtschaftsminister auf der Biofach 2002 deutlich. Für ihn ist Spanien ein sehr reiches Land, denn es gäbe jede Form der Landwirtschaft: ökologische, konventionelle sowie gentechnisch veränderte. In Spanien werde man keinen Einfluss auf die Produktionsform nehmen, sondern die Orientierung der Landwirtschaft durch den Markt vornehmen lassen.

Trotz der verhaltenen Unterstützung hat sich die Produktion ökologischer landwirtschaftlicher Produkte enorm vergrößert:

Die Anbaufläche, die 2001 nach Standards des ökologischen Landbaus bewirtschaftet wurde, lag bei 485.079 Hektar. Dies entsprach etwa 1,7 % der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche Spaniens. Insgesamt waren 13.394 Landwirts- und 666 Verarbeitungsbetriebe eingetragen. Es wurde 2000 ein Erlös von geschätzten 102 Millionen Euro mit dem Verkauf von ökologisch erzeugten Produkten erzielt.

Die Entwicklung des ökologischen Landbaus in Spanien ist in den zehn Jahren von 1991 bis 2000 expansiv gewesen. Wie die Abbildung 11 verdeutlicht, stieg die Anzahl der Landwirte innerhalb von 10 Jahren von 346 um 3871% auf 13394 Landwirte.

Betrachtet man die Fläche, ist eine noch größere Steigerung zu erkennen. 1991 waren es nur 4.235 Hektar, d.h. 0,025 % der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche, die als ökologisch bewirtschaftete Fläche anerkannt wurde. Zehn Jahre später, 2001 waren es schon 1,7 % der gesamten spanischen LW-Fläche, was einer Steigerung von 11.454 % innerhalb der letzten 10 Jahre entspricht. (siehe Abbildung 13)

Nach 1995 hat es eine klare Zäsur gegeben. In diesem Jahr wurden im Rahmen der Agrarumweltprogramme (Flankierenden Maßnahmen) Förderprogramme für den ökologischen Landbau eingeführt. Diese wurden nur von den autonomen Provinzen administriert. Da es in der Entscheidungsbefugnis jeder Provinz lag, die Programme einzuführen, wurden in Katalonien, Galizien und Madrid keine Programme eingeführt

Abbildung 13 Ökologisch bewirtschaftete Fläche 1991 - 2001

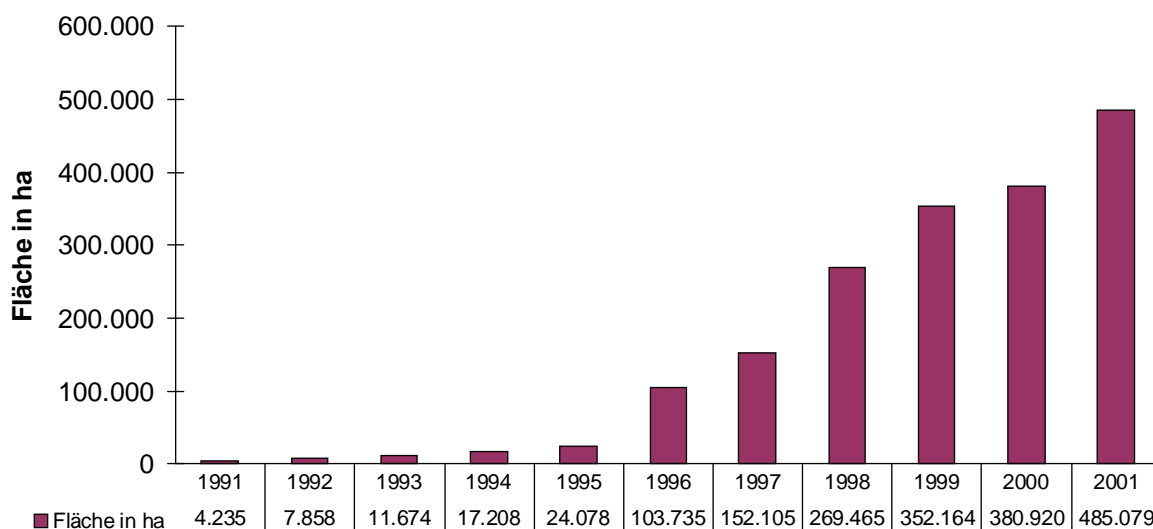




Abbildung 14
Prüfzeichen
der Balearen

Spannend ist die räumliche Verteilung des Ökolandbaus in Spanien. Wie bei vielen Problemen innerhalb der Landwirtschaft spielten die unterschiedliche Landverteilung, aber auch die großen geographischen und klimatischen Unterschiede eine bedeutende Rolle.

In der Autonomen Provinz Extremadura findet man 45 % der in Spanien ökologisch bewirtschafteten Nutzfläche. Die Flächen sind durch Weideflächen und Olivenbäume geprägt. Betrachtet man allein die ökologisch bewirtschafteten Weideflächen und Olivenhaine in Extremadura, erkennt man, dass diese 35 % der gesamten Ökolandbaufläche Spaniens entsprechen. Traditionell wurden diese Gebiete extensiv bewirtschaftet und konnten so leicht an die Anforderungen des ökologischen Landbaus ange-

passt werden. Die große Ausdehnung der Flächen ist mit der historischen Entwicklung bei der Landverteilung zu begründen.

Ähnlich wie in der konventionellen Landwirtschaft konzentriert sich die Erzeugung von Gemüse und Obst auf drei Provinzen. Von 2280 Hektar, die im Jahr 2000 für die Erzeugung von Ökogemüse oder -obst verwendet wurden, befanden sich 876 Hektar (38 %) in Andalusien.⁹

Ebenfalls sind 30,5 % aller ökologischen Olivenbauern in Andalusien anzutreffen. Nach Aussagen vieler Vertreter von CRAEs, Exportfirmen aber auch des MAPYA werden nahezu 90 % der Erzeugung von ökologischen Lebensmitteln aus Andalusien exportiert.

4.1 Kontrollen des Ökolandbaus

Die Kontrollen der Anbaumethoden und damit die Vergabe der offiziellen Ökolabels wird von den jeweiligen Autonomen Provinzen organisiert. In jeder besteht ein sogenannter: „*Consejo Regulador Agroalimentario Ecológico*“, der prinzipiell nur für die Kontrolle der Produkte verantwortlich ist.

Die Comités wurden Anfang der Neunziger Jahre gegründet. Damals erhielten diese Kontrollorgane eine Anschubfinanzierung durch die Regionalregierungen bzw. die Zentralregierung in Madrid. In manchen Autonomen Provinzen, wie in Andalusien, finanzieren sie sich heute ausschließlich über die Einnahmen, die sie für die Zertifizierung von den Produzenten erhalten. In anderen liegt eine Mischkalkulation vor. In einigen wird das dortige Komitee gänzlich weiter von der Autonomen Provinz finanziert. Mittlerweile sind auch zwei private Unternehmen auf dem Markt präsent. Sie operieren jedoch nur in Andalusía und in Castilla – La Mancha.

Anbauverbände wie Bioland, Demeter oder andere entstehen erst langsam. Und hier liegt nach Meinung der Bauernvertreter ein großes Problem. Es findet in Spanien keine aktive Lobby-

arbeit von Verbänden statt, um den ökologischen Landbau zu fördern. In Andalusien, das auch im Landesvergleich den höchsten Anteil (vom Finanzvolumen) der Produktion ökologischer Produkte aufweisen kann, hat sich jetzt ein Zusammenschluss der verarbeitenden Betriebe gegründet. EPEA (Empresas de Productos Ecológicos de Andalucía) hat zur Zeit 25 Mitgliedsfirmen und vertritt deren Interessen gegenüber der Regionalregierung. Nach Aussagen der Geschäftsführerin von EPEA ist es das mittelfristige Ziel, einen nationalen Verband aufzubauen. Dazu müssten jedoch erst regionale Verbände entstehen.

4.1.1 Eco und Bio – Ist doch alles das gleiche!

Mehrere Vereinigungen, unter ihnen COAG oder „*Ecologistas en Acción*“, haben 2001 beim Europäischen Gerichtshof Klage gegen die spanische Regierung eingereicht. Hintergrund ist ein

⁹ Zahlen von C.A.A.E. (2001)

königliches Dekret, dass nur das Wort „ecológico“ (ökologisch) als Adjektiv für unter ökologischen Standards produzierte Lebensmittel schützt. Stattdessen dürfen „bio“ oder „biológico“ für alle weiteren Produkte verwendet werden. Die CRAE sprach im Herbst 2001 schon insgesamt von 36 Produkten, die das Adjektiv „bio“ oder „biológico“ tragen. Beispiele sind Joghurtsorten von Danone oder Nestlé.

Mittlerweile hat die EU-Kommission die spanische Regierung aufgefordert, diesen Missstand zu beseitigen. Trotzdem bedeutete dies in den letzten Jahren eine gezielte Verunsicherung der Verbraucher. Dieser Etikettenschwindel hat, wenn auch nur indirekt, negative Auswirkungen auf den Handel mit Ökoprodukten und somit den Ökolandbau gehabt.

4.1.2 Spaniens Ökolandbau im europäischen Vergleich

Betrachtet man die gesamte Fläche, die in Spanien bewirtschaftet wird, liegt das Land hinter England und vor Frankreich auf dem vierten Platz der EU. Italien weist mit etwa 1,1 Millionen Hektar mehr als das Doppelte an ökologisch bearbeiteter Fläche auf. Beim prozentualen Anteil der ökologisch bearbeiteten Landwirtschaftsflächen an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche liegt Spanien mit 1,7 % weit unter dem EU-Durchschnitt von 3,1 %. Bei den Betrieben sieht es mit 1,3 % noch schlechter aus.

In Spanien gibt es also zwei Problemebenen. Erstens gibt es keine wirkungsvollen Anbauverbände, die auf nationaler Ebene die Interessen von ökologischen Landwirten vertreten und helfen, deren Produkte zu vertreiben. Zweitens wurde erst 1995 mit einem Förderprogramm für den ökologischen Landbau angefangen.

Abbildung 15 Ökoanbaufläche und Ökolandwirte in Europa 2000 bzw. 2001
(sortiert nach %-Anteil an der gesamten LW-Fläche in den Ländern)

Land	ökologisch bewirtschaftete Fläche in ha	%-Anteil der „Öko-Fläche“ an gesamter LW-Fläche	Ökobetriebe	% - Anteil der Ökobetriebe an der Gesamtzahl der Höfe
Österreich *	271'950	8.7	19'031	8.4
Italien **	1'100'000	7.1	60'000	2.6
Finnland *	147'423	6.7	5'225	6.6
Dänemark**	174'600	6.2	3'539	6.4
Schweden*	171'682	5.2	3'329	3.7
Deutschland**	655'600	3.7	14'400	3.3
U.K. *	527'323	3.3	3'563	1.5
Portugal**	70'000	1.8	917	0.2
Spanien**	485'079	1.7	15'607	1.3
Belgien**	22'410	1.6	694	0.9
Frankreich**	420'000	1.5	10'400	1.5
Niederlande*	27'820	1.4	1'391	1.5
Luxemburg*	1'030	0.8	51	1.7
Irland*	32'355	0.7	1'014	0.7
Griechenland*	24'800	0.7	5'270	0.6
Summe EU	4'132'072	3.1	144'431	2.1

* Zahlen von 31.12.2000

** Zahlen von 31.12.2001) (Daten von http://www.organic-europe.net/europe_eu/statistics.asp)

5 Zusammenfassung

Die Agenda 2000 hat sich - zwei Jahre nach Einführung - kaum auf die Landwirtschaftspolitik Spaniens ausgewirkt. Anders als in Frankreich oder Deutschland wurde nicht einmal der Versuch unternommen, eine Modulation bei den Direktzahlungen in der 1. Säule einzuführen. Betrachtet man die Direktzahlungen, so hat sich kaum eine Änderung vollzogen. Spanien ist nach wie vor einer der größten Nettoempfänger innerhalb der EU.

Bis 2002 hat sich auch die Förderpolitik des ländlichen Raumes, also die Programme in der zweiten Säule, kaum verändert. Nur 7,2 % (395 Millionen Euro) der gesamten Agrarausgaben wurden 2000 in Spanien in die zweite Säule investiert. Spanien liegt damit hier auf dem neunten Platz aller EU-Mitgliedstaaten.

Spanien unternimmt aber nun Anstrengungen, die 2. Säule anders zu gestalten als das bisherige Programm der Flankierenden Maßnahmen, das große Ähnlichkeiten mit einem reinen Aufforstungsprogramm hatte. Zwar waren im Jahre 2000 immer noch 45 % der 2. Säule auf Aufforstungsmaßnahmen konzentriert, jedoch stellt dies schon einen Fortschritt zu den über 60% des Zeitraumes 1993 - 1999 dar.

Immerhin hat das spanische Ministerium eine Neuausrichtung der 2. Säule im Winter 2001 in einem neuen Aktionsprogramm verabschiedet. Werden diese, ab 2002 geplanten Umschichtungen hin zu den Agrarumweltprogrammen (geplanter Anteil ist 40 %) verwirklicht, kann man von einem kleinen Erfolg der Agenda 2000 für die spanische Landwirtschaft sprechen. Dies hängt jedoch sehr stark davon ab, ob es der spanischen Regierung gelingt, die „Altlast“ der langfristigen (teilweise mit bis zu 20 Jahre Laufzeit) Aufforstungsverträge aufzulösen.

Die in der 2. Säule eingeführte Modulation ist zwar ein begrüßenswerter Schritt, wird jedoch wahrscheinlich keine nennenswerten Effekte mit

sich bringen. Schuld daran ist, dass sich die Modulation nur auf die Agrarumweltprogramme, aber nicht auf die Forstprogramme und die anderen Programme aus der 2. Säule beziehen wird. Der größte Teil der Ausgaben wird also nicht betroffen sein.

Der ökologische Landbau in Spanien hat zwar in den letzten Jahren flächenmäßig eine große Steigerung vollzogen. Dies ist aber eher auf die Zertifizierung bereits extensiv bewirtschafteter Flächen zurückzuführen als auf die Umwidmung intensiv genutzter Flächen. Ein großer Teil (bei bestimmten Produkten bis zu 90 %) der Produktion wird exportiert und dies zeigt, dass der Binnenkonsum noch unterentwickelt ist. Die Organisation der Erzeuger und Verarbeiter ist noch politisch schwach und bisher eher auf die regionale, denn auf die nationale Ebene beschränkt. Zudem fehlt die politische Unterstützung dieser Produktionsform durch die spanische Regierung. So machte der spanische Landwirtschaftsminister Cañete in seiner Eröffnungsrede der BIOFACH 2002¹⁰ in Nürnberg deutlich, dass in Spanien der Markt entscheidet und er so wenig wie möglich staatliche Lenkung (auch hin zu einem ökologischen Landbau) unternehmen wird.

Es ist damit zu rechnen, dass Spanien bei den Beitrittsverhandlungen der MOE-Länder einer Reduktion der Direktzahlungen nicht zustimmen wird. Immerhin erhält Spanien 15,2 % aller Direktzahlungen für pflanzliche Produkte, allein 44,1 % aller Zahlungen für Olivenöl und 30,1 % der Zahlungen für Gemüse. Außerdem wird Spanien sich mit hoher Wahrscheinlichkeit gegen eine Erhöhung der Kofinanzierung bei der 2. Säule wehren. Hintergrund ist die verhältnismäßig geringe Last, die Madrid und die Provinzen wegen des hohen Anteils an Ziel 1-Gebieten zu tragen haben. Es ist davon auszugehen, dass einige bisherige Ziel 1-Gebiete in Ziel 2- oder Ziel 3-Gebiete umgewandelt werden müssen, wenn mit dem Beitritt der MOE-Länder eine neue Verteilung dieser Gebiete notwendig wird.

¹⁰ Spanien war 2002 das Land des Jahres bei der weltweit größten Messe für Ökologische Produkte (BIOFACH).

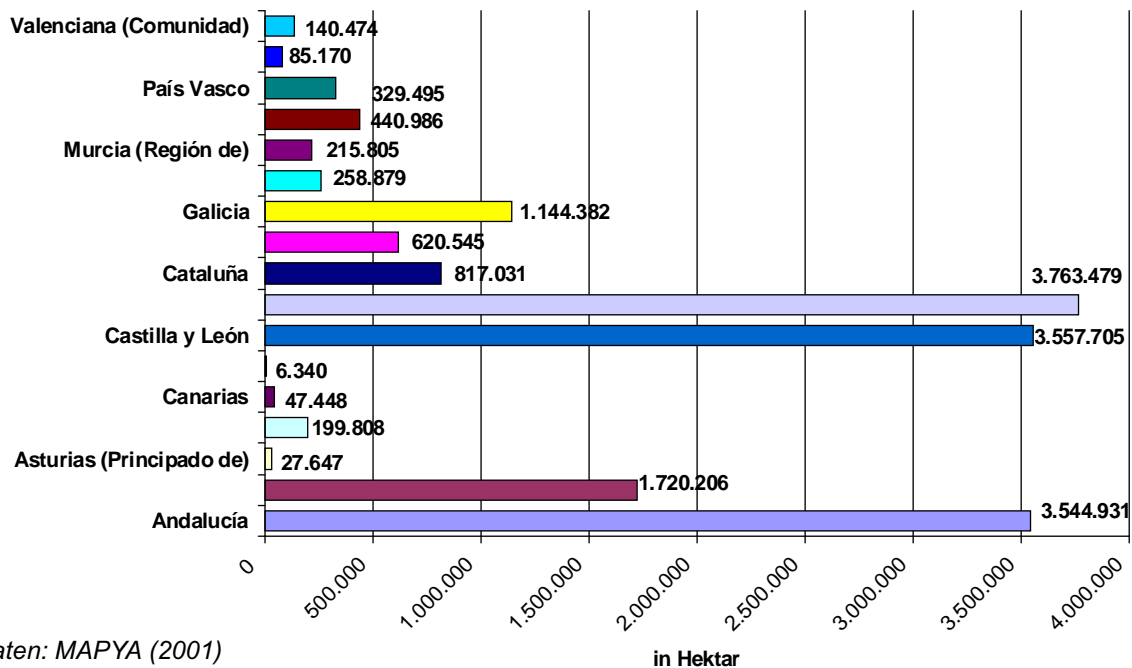
6 Anhang

Anlage 1 Arbeitslosenquote in Spanien (2000)

	Arbeitslose in 1000	Arbeitslosenquote in %
Navarra (C. Foral de)	13,6	5,88
Balears (Illes)	21,5	6,32
Aragón	35,9	7,23
Rioja (La)	8,7	8,14
Cataluña	239,9	8,83
Comunidad Valenciana	202,5	11,58
Madrid (Comunidad de)	268,5	11,65
País Vasco	112	12,25
Castilla-La Mancha	85,3	12,61
Murcia (Región de)	60,2	12,76
Canarias	95,4	13,5
Cantabria	28,1	13,7
Castilla y León	138,6	13,87
ESPAÑA	2.370,40	14,07
Galicia	171,4	14,8
Asturias (Principado de)	68	17,01
Extremadura	104	23,62
Ceuta y Melilla	13,8	24,12
Andalucía	703,1	24,48

Quelle: España en cifras 2001 / INE 2002

Anlage 2 Landwirtschaftliche Nutzfläche nach Autonomen Provinzen



7 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Spaniens Geographie (www.rconline.net/ff-europa/spanien/)	5
Abbildung 2	Alterstruktur und die Betriebsgröße in Spanien (2000)	7
Abbildung 3	Anteil ausgewählter Gemüsearten Andalusie	
Abbildung 4	Spaniens Autonome Provinzen (paidos.rediris.es/genysi/centros.htm) ...	9
Abbildung 5	EAGFL-Mittel für den Pflanzenanbau in Spanien (2000)	11
Abbildung 6	EAGFL-Mittel für die Tierhaltung in Spanien (2000)	12
Abbildung 7	Anteil der Flankierenden Maßnahmen an den EU-Ausgaben aus dem EAGFL Garantie in den einzelnen Mitgliedsstaaten	13
Abbildung 8	Anteil der Aufforstungsprogramme am Mittelvolumen der flankierenden Maßnahmen (1999)	15
Abbildung 10	Anteile der Forstwirtschaftsprogramme (B1 - 407) in der 2. Säule (2000)	16
Abbildung 9	Anteile der 2. Säule (B1 - 4 : Entwicklung ländliche Räume) an den EAGFL-Ausgaben (2000)	16
Abbildung 11	Anteile der Agrarumweltprogramme (B1 - 405) in der 2. Säule (2000) ..	17
Abbildung 12	Anstieg der Ökolandwirte in Spanien (1991 – 2001)	21
Abbildung 13	Ökologisch bewirtschaftete Fläche 1991 - 2001	21
Abbildung 14	Prüfzeichen der Balearen	22
Abbildung 15	Ökoanbaufläche und Ökolandwirte in Europa 2000 bzw. 2001	23
Anlage 1	Arbeitslosenquote in Spanien (2000)	25
Anlage 2	Landwirtschaftliche Nutzfläche nach Autonomen Provinzen	25

8 Literaturverzeichnis

- Burghardt, Peter** (2002), Süddeutsche Zeitung 8/9. Mai 2002, Nr. 106, S.9, "Gegen den Strom"
- COAG** (2001), Estudio de necesidades formativas para la Producción Integrada en el sector Hortofrutalis, Madrid, 36 pp.
- COAG** (2001), Memoria Agraria 2000, Madrid , 430pp
- Comité Andaluz de Agricultura Ecológica (C.A.A.E.)** (2001), „La Practica de la Agricultura y Ganadería Ecológicas“, 472 p, Sevilla
- De Santa Olalla Mañas, Francisco Martín** (2001), Agricultura y desertificación, 340 pp.
- El Pais** (12.8.2001), „Lentejas « con cariño », p. 20, Madrid
- ENESA** (2001), Situación actual y perspectivas de futuro del sistema de seguros agrarios, Madrid
http://enesa.mapya.es/pags/ene1_24d.htm
- ENESA** (Entidad National Estatal de Seguros Agrarios), (2001), Principios generales del sistema de seguros agrarios combinados, Madrid
http://enesa.mapya.es/pags/ene1_21d.htm
- EU-Kommission** (2001), Haushaltsplan 2001 der EU, AbL L 56
- EU-Kommission** (2002), Haushaltsplan 2002 der EU, AbL L 29
- Instituto Nacional de Estadísticas** (1997), España en Cifras, p.30-31
- Instituto Nacional de Estadísticas** (1998), España en Cifras,
- Instituto Nacional de Estadísticas** (1999), España en Cifras,
- Instituto Nacional de Estadísticas** (2000), España en Cifras,
- Ministerio de Agricultura, Peca y Alimentación** (2001), Orden de 28.12.2001 por la que se regula da concesión de subvenciones de la administracion general del estatdo a la suscripción de los securos agrarios, Madrid, www.mapya.es
- Ministerio de Agricultura, Peca y Alimentación** (2001), Plan de seguros agrarios combinados para el ejercicio 2002, Madrid, www.mapya.es
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación**, Dirección General de Desarrollo Rural Subdirección general de Acciones de desarrollo Rural, (2001), „Programa de Desarrollo Rural Para las Medidas de Acompañamiento en España“ Version 28. August 2001, Madrid, unveröffentlichtes Manuskript
- Parra, Angeles** (2001), Agricultura biológica, in: Ecologista / otoño 2001, Madrid, p. 47 - 49
- Parra, Angeles; Picazos, Joan** (2000) Organic Agriculture in Spain; Stiftung Ökologie & Landbau, www.organic-europe.net, p. 263 - 273
- Ribbe, Lutz** (1999), Strukturfonds 2000-2007 – EURONATUR Hintergrundinformationen p. 1 – 27
- Schulze, Christian** (2001), „Landnutzungssysteme – konventionell / alternativ“ unveröffentlichtes Manuskript

Die Erarbeitung und Erstellung dieses Berichtes wurde vom Umweltbundesamt finanziell gefördert. Der Bericht ist Teil eines vom Umweltbundesamt geförderten Projektes, das von der Stiftung Europäisches Naturerbe EURONATUR und der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) getragen wird.

Weitere Veröffentlichungen des Projektes:

Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der Europäischen Union

Gemeinsame Plattform von Verbänden aus Umwelt- und Naturschutz, Landwirtschaft, Tierschutz und Verbraucherschutz. Oktober 2001

Naturschutz, Landwirtschaft und Agrarumweltprogramme

Beleuchtung des Themenkomplexes im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Agrarumweltpolitik in der Agenda 2007. Januar 2002

Umsetzung der Agenda 2000 in Frankreich

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur Agenda 2000 in Frankreich. April 2002

Umsetzung der Agenda 2000 in Dänemark

Landwirtschaft, Agrarpolitik und die Umsetzung der Berliner Beschlüsse zur Agenda 2000 in Dänemark. Mai 2002

Von einer Agenda (2000) zur nächsten (2007)

Über Landwirtschaft, Umwelt, verpasste Chancen und neue Gelegenheiten zur Agrarwende in Europa. Sonderdruck aus: Landwirtschaft 2001 - Der Kritische Agrarbericht. Januar 2001
