

Bäuerliche Leistungen honorieren

Ein Vorschlag zur Ausgestaltung der zukünftigen EU-Agrarpolitik (2017)*

von Ulrich Jasper

Die Honorierung gesellschaftlicher Leistungen, die landwirtschaftliche Betriebe z. B. im Bereich des Umwelt-, Tier- und Klimaschutzes erbringen, wird als große Zielsetzung für die nächste Reform der EU-Agrarpolitik von Politik, Wirtschaft und den Verbänden weitgehend anerkannt. Um diese Leistungen zu erfassen und zu bewerten, schlägt die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) ein Punktesystem mit zwölf Kriterien vor. Die Besonderheit des Vorschlags ist, dass der positive Wert einer vielfältigen Agrarstruktur mit einer Vielzahl wirtschaftender Betriebe dabei besondere Berücksichtigung findet.

Es ist zu einem Allgemeinplatz geworden, dass mit den öffentlichen Geldern des EU-Agrarhaushalts so schnell wie möglich die landwirtschaftlichen Betriebe für die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen honoriert werden sollten. Leistungen der Betriebe für Vielfalt in den Landschaften, für Artenvielfalt, Tierschutz, sauberes Wasser und saubere Luft, für gesunde Böden und Klimaschutz. Für manche zählt die eigentliche Zielsetzung der Bauern und Bäuerinnen, die in der Erzeugung ausreichender und guter Lebensmittel liegt, zu den genuinen gesellschaftlichen Leistungen, für andere zählen auch die Bedeutung der landwirtschaftlichen Betriebe und ihrer Familien für wirtschaftlich und sozial lebendige ländliche Gemeinden dazu. Bei allen Unterschieden in der Gewichtung und Vollständigkeit, so besteht im Grundsatz hierüber doch eine große Einigkeit.

Etwas kleiner wird der Konsens in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik, wenn als Ziel zukünftiger Agrarpolitik hinzugefügt wird, dass die Gelder eben nicht länger so verteilt werden dürfen, dass mit jedem Hektar mehr die Zahlung einfach um den gleichen Betrag ansteigt; so ist es heute in vielen Mitgliedstaaten der EU, darunter auch in Deutschland: Die flächengrößten Betriebe erhalten auch die größten Zahlungsbeträge – und das nach oben unbegrenzt. Großbetriebe mit geringeren Kosten je Hektar haben dadurch nicht zuletzt auf den Bodenmärkten Vorteile. Die heute geltenden Regeln der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf EU-Ebene geben den Mitgliedstaaten zwar einen wirklich großen Baukasten an Instrumenten in

die Hand, um diese Effekte der Direktzahlungen und anderer Fördermaßnahmen zu unterbinden, ja sogar umzudrehen.¹ Aber insbesondere die bisherige Mehrheit in Bundestag und Bundesrat lehnt die Ausnutzung dieser Differenzierungsinstrumente bislang ab und betreibt somit Agrarstrukturpolitik im Sinne von flächenstarken und Wachstumsbetrieben.

Die AbL hat für die nächste GAP-Reform nun einen Vorschlag vorgelegt, mit dem die wichtigsten allgemeinen Leistungen der bäuerlichen Betriebe für die Gesellschaft erfasst und bewertet werden sollen. Mit dabei berücksichtigt ist auch der gesellschaftliche Wunsch, möglichst viele der noch bestehenden Höfe als wirtschaftlich aktive Betriebe zu erhalten. Vielfältige Leistungen und Vielzahl der Betriebe bestärken sich gegenseitig – das ist die Ausgangsüberlegung.

Kriterienkatalog für gesellschaftliche Leistungen

Kern des Vorschlags sind die folgenden Kriterien, mit denen die Leistungen erfasst werden sollen:

- **Schlaggröße:** Je geringer die durchschnittliche Schlaggröße im Betrieb, umso größer die strukturelle Vielfalt in der Landschaft und die Artenvielfalt.
- **Fruchtfolge:** Je weiter bzw. vielgliedriger die Fruchtfolge ist, umso positiver sind die Effekte für Bodenfruchtbarkeit, Artenvielfalt und den Pflanzenschutzmitteleinsatz.

* Der kritische Agrarbericht 2017, S. 37–39.

- *Leguminosenanteil*: Ackerbohnen, Erbsen, Klee gras und andere Leguminosen binden Luftstickstoff im Boden, sparen Düngemittel und erhöhen die Bodenfruchtbarkeit und den Humusgehalt im Boden.
- *Verzicht auf Totalherbizide*: Das kann die Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Umwelt-, Lebens- und Futtermitteln reduzieren, das Bodenleben schonen und die Bodenfruchtbarkeit erhöhen.
- *Grünlandanteil*: Der Erhalt von Grünland (Wiesen und Weiden) ist ein Beitrag zum Erosionsschutz, zum Speichern von Kohlenstoff im Boden sowie zum Trinkwasserschutz.
- *Extensive Grünlandnutzung*: Der Verzicht auf sehr düngereintensive Nutzungsformen des Grünlands fördert unter anderem die Artenvielfalt und auch die Qualität der Wiederkäuerfütterung.
- *Natürliche Bewirtschaftungserschwernisse*: Je geringer die durchschnittliche Bodenpunktezah l im Betrieb, umso größer ist der Bedarf zum Ausgleich erschwerter natürlicher Bewirtschaftungsvoraussetzungen.
- *Landschaftselemente*: Je mehr davon ein Betrieb erhält und pflegt, umso größer die Biodiversität und Vielfalt der Kulturlandschaft.
- *Lebensmittelerzeugung*: Anerkannt werden soll, wenn ein Betrieb (auch) Lebensmittel erzeugt und nicht nur z. B. nachwachsende Rohstoffe für die Energiegewinnung.
- *Bodenbindung der Tierhaltung*: Der Umfang der Tierhaltung ist an die Fläche im Betrieb anzupassen (auf 0,2 bis zwei bzw. max. 2,5 Großvieheinheiten je Hektar). Dies belebt und schont die Umwelt in vielfältiger Weise.
- *Tierbestandsobergrenzen*: Kleinere Tierbestände werden als besonders wertvoll für Umwelt und Landschaft erachtet, und oberhalb bestimmter Obergrenzen (300 Großvieheinheiten) wird die Tierhaltung nicht mehr als förderwürdige gesellschaftliche Leistung angesehen.
- *Tierhaltung mit Mindestkriterien des Tierschutzes*: Das Maß der Beachtung von Tierschutz in der Nutztierhaltung ist zu berücksichtigen.

Alle diese Kriterien, bis auf den Verzicht auf Totalherbizide und das Maß der Tierschutzbeachtung, lassen sich über die heutigen Angaben in den Anträgen für Direktzahlung erfassen. Anders als bisher, werden diese Angaben jedoch im Abl-Vorschlag herangezogen, um daraus positive Leistungen der Betriebe zu messen und damit bewerten bzw. honorieren zu können.

Kriterien bewerten

Damit die einzelnen Messgrößen bewertet werden können, sind sie jeweils mit einer einfachen Skala versehen, wobei die Situation des Gesamtbetriebes oder

betriebliche Durchschnittswerte erfasst werden. Beim Schlaggrößendurchschnitt wird z. B. unterschieden in drei Größenbereiche: bis zu fünf Hektar, fünf bis 15 Hektar, über 15 Hektar. Die kleinste Durchschnittsgröße erhält 40 Punkte, die mittlere 20 Punkte und über 15 Hektar werden hierfür keine Punkte vergeben.

Ein Betrieb mit durchschnittlich über 15 Hektar Schlaggröße kann aber bei den anderen Kriterien sehr wohl Punkte machen, z. B. bei der Fruchtfolgen Vielfalt: Baut er drei verschiedene Kulturen im Betrieb an, bringt ihm das schon sechs Punkte, bei fünf oder mehr Kulturen sind es 20 Punkte.

Mal wird bei einem Kriterium stärker differenziert (z. B. beim Grünlandanteil, den Bodenpunkten oder dem Grad der Tierschutzintegration), mal wird weniger kleinteilig vorgegangen (z. B. ob auch extensiv genutztes Grünland vorhanden ist oder nicht). Selbstverständlich ist die Punktegewichtung eine fachlich-politische Bewertung der Leistungen, aber es wird somit über die Leistungen und ihre Bedeutung diskutiert und nicht über Hektarzahlen.

Von den Punkten zum Geld

Die erreichten Punkte der einzelnen Kriterien werden – mit Ausnahme der Tierschutzberücksichtigung – zu einer Punktesumme für den Betrieb addiert. Diese Punktesumme ist Grundlage der weiteren Prämienberechnung.

Zunächst wird eine *Basisprämie je Betrieb* errechnet, indem die Punktezah l mit einem festzulegenden Eurobetrag je Punkt multipliziert wird. Damit wird – unabhängig vom Flächenumfang des Betriebes – der organisatorische und strukturelle Aufwand des Betriebes, der mit der Erbringung der gesellschaftlichen Leistungen verbunden ist, wertgeschätzt. Je höher der Eurobetrag je Punkt festgelegt wird, umso größer ist die Wertschätzung der gesamtbetrieblichen Leistungen.

Im zweiten Schritt wird die Punktezah l mit der Hektarzahl der vom Betrieb bewirtschafteten Fläche multipliziert, um auch den vom Flächenumfang abhängigen Aufwand zu berücksichtigen. Das Ergebnis in Euro ausgedrückt (gleich eine Punktesumme mal Hektarzahl mal ein Euro) wird als *Leistungsprämie je Fläche* bezeichnet. Diese Prämienkomponente würde gegenüber der Basisprämie je Betrieb bei flächenstarken Betrieben schnell die Oberhand gewinnen, weil sie ohne Staffelung linear mit jedem Hektar ansteigen würde. Um diesen Effekt zu vermeiden, sieht der Abl-Vorschlag hier eine Degression vor, d. h. der Zugewinn je Hektar wird z. B. ab 200 Hektar immer kleiner mit jedem weiteren Hektar.

Ein Punktesystem darf nicht überfrachtet werden, damit es über die einzelnen Kriterien noch eine ausreichende Lenkungs- bzw. Honorierungsfunktion

behält. Deshalb hat die AbL die Bewertung der Tierschutzberücksichtigung aus dem oben beschriebenen Punktesystem ausgelagert und als eine *Tierschutzprämie* ausgestaltet: Aufgeschlüsselt nach den Tierarten Rind, Schwein und Geflügel werden – analog zu einem Tierschutz-Kennzeichnungssystem wie bei den Eiern – jeweils vier Bewertungsstufen angesetzt und mit einem festen Eurobetrag je Großvieheinheit bewertet. Diese Tierschutzprämie ist somit keine Investitionsförderung, sondern honoriert die fortlaufende Beachtung des Tierschutzes im Betrieb. Sie wird nur gewährt bei einem Viehbesatz pro Fläche von 0,2 bis maximal 2,5 Großvieheinheiten je Hektar.

Honorierungssysteme im Vergleich

In der bundesdeutschen Diskussion über die Weiterentwicklung der GAP haben Mitarbeiter des Deutschen Verbandes für Landschaftspflege (DVL) als Erstes die Honorierung von besonderen öffentlichen Leistungen mithilfe eines Punktesystems vorgeschlagen.² Ausgangspunkt für sie war zunächst, einen naturschutzfachlichen Bewertungsrahmen für landwirtschaftliche Betriebe zu erstellen, um aufgrund der damit aus den allgemeinen Antragsunterlagen ermittelten Daten eine gezielte Naturschutzberatung anbieten zu können.

Dieser Ansatz ist dann weiterentwickelt worden, um über das Punktesystem die Leistungen der landwirtschaftlichen Betriebe für den Erhalt der biologischen Vielfalt zu bewerten und im Rahmen der zukünftigen GAP zu honorieren. In einem weiteren Schritt wurden 2015/2016 Kriterien zur Bewertung der Leistungen im Bereich des Wasserschutzes (inkl. Nitratauswaschung) mit aufgenommen. Begleitende Studien zur Evaluierung des Modells wurden und werden durchgeführt.

Folgerungen & Forderungen

- Erstmals liegt nun ein Vorschlag vor, der wesentliche allgemeine gesellschaftliche Leistungen bäuerlicher Betriebe bis hin zur Lebensmittelerzeugung erfasst und bewertet.
- Der Vorschlag zeigt, dass sich auch das Ziel, möglichst viele noch bestehende Betriebe zu erhalten, in ein Punktesystem integrieren lässt.
- Punktesysteme dürfen nicht durch zu viele Kriterien überfrachtet werden, sondern sollten allgemeine Leistungen ansprechen. Sie ersetzen nicht zielspezifische Fördermaßnahmen, die heute in der Zweiten Säule angesiedelt sind.
- Damit eine andere Mittelverwendung erfolgreich ist, braucht es auch Änderungen in der Agrarmarktordnung.

Einige Kriterien im DVL-Ansatz finden sich im AbL-Vorschlag wieder, beispielsweise die Fruchtartenvielfalt, die durchschnittliche Schlaggröße oder der Flächenumfang der Landschaftselemente. Aber der DVL-Ansatz ist in Bezug auf die naturschutzrelevanten Faktoren differenzierter, indem er z. B. abfragt, ob Grünland vom 1. April bis 15. Mai eines Jahres geschleppt oder gewalzt wird oder ob Brachen im Acker vorhanden sind.

Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass der AbL-Vorschlag die ermittelten Punkte nicht nur mit der Hektarzahl des Betriebes multipliziert, sondern daraus auch eine Basisprämie je Betrieb ableitet. Dadurch sowie durch die Degression bei der Leistungsprämie je Fläche wird eine strukturelle Differenzierung bzw. Stärkung kleinerer und mittlerer Betriebe vorgenommen. Zudem beinhaltet der AbL-Vorschlag auch eine Honorierung von Tierschutzleistungen der Betriebe.

Beiden Vorschläge gemein ist, dass sie vor allem aus den Mitteln der heutigen Direktzahlungen finanziert werden sollen; spezifische Fördermaßnahmen der heutigen Zweiten Säule (Ländliche Entwicklungsförderung) sollen nicht durch diese Vorschläge ersetzt werden, was nicht nur die Förderung der Ökologischen Landwirtschaft betrifft.

Wichtig bleibt die Feststellung, dass sich die Reform der EU-Agrarpolitik nicht auf einen zielgerichteten, ökologisch und sozial wirksamen Einsatz der Haushaltsmittel beschränken kann und darf. Das wirtschaftlich verheerende Ausmaß der Krisen am Milchmarkt und auch am Schweinemarkt zeigen, wie wichtig es ist, auch im Bereich der Agrarmarktordnung dringend zu anderen Regelungen zu kommen. Der Verlust von über acht Prozent der Milchviehbetriebe und von zehn Prozent der Schweinehalter innerhalb von zwei Jahren (Mai 2014 bis Mai 2016) in Deutschland zeigt, dass sonst die Betriebsstrukturen wegbrechen, die auch für die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen dringend erforderlich sind.

Anmerkungen

- 1 Siehe U. Jasper: Dauerkrise überwinden – für Bauern, Umwelt und die Tiere! In: Der kritische Agrarbericht 2016, S. 34–39. – U. Jasper: Deutschland fördert mit EU-Geld weiter Landkonzentration. In: Der kritische Agrarbericht 2015, S. 17–24.
- 2 H. Neumann und U. Dierking: Biodiversitätswert landwirtschaftlicher Betriebe. In: Natur und Landschaft 46 (2014) 5, S. 145–152.

Ulrich Jasper

Von 1995 bis 2020 zunächst Redakteur der Bauernstimme, dann Mitarbeiter der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), zuletzt als Co-Bundesgeschäftsführer. Von 2001 bis 2020 Mitkoordinator der Verbändeplattform zur EU-Agrarpolitik. Seit Juli 2020 Mitarbeiter in der Arbeitsgruppe Naturschutz und nachhaltige Landnutzung des Bundesumweltministeriums.