

Landwirtschaft, öffentliche Güter und Agrarförderung

von Armin Hentschel

Art und Umfang der von der Landwirtschaft erbrachten öffentlichen Güter werden durch die sich ständig wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen und technologischen Möglichkeiten bestimmt und nur in Grenzen durch von der Gesellschaft definierte Regeln zur Ausgestaltung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gelenkt werden können.

Die Landwirtschaft erbringt, wie kein anderer Wirtschaftssektor, öffentliche Güter mit elementarer Bedeutung für die Gesellschaft. Sie reichen von der Sicherstellung der Ernährung über die Bewahrung und Pflege einer attraktiven Kulturlandschaft bis hin zur Erhaltung von Orts- und Landschaftsbild prägender

Architektur. Darüber hinaus bestehen vielfältige Erwartungen der Gesellschaft beispielsweise in den Bereichen Natur-, Gewässer- und Landschaftsschutz, Bodenschutz, Immissions- und Tierschutz, denen die Landwirtschaft gerecht wird. In der Debatte über die Fortentwicklung der landwirtschaftlichen Förderpolitik nach 2013 werden Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der Agrarförderung mit verschiedenen Aspekten der Erbringung öffentlicher Güter durch die Landwirtschaft verknüpft. Mit diesem Beitrag sollen Fragen zur Thematik beantwortet und Fakten zur Versachlichung der Diskussion geliefert werden.

Sich wandelnde wirtschaftliche Rahmenbedingungen und technologische Möglichkeiten

Im aktuellen Diskurs verstellen Momentaufnahmen oftmals den Blick auf grundlegende Zusammenhänge und längerfristige Wirkungsbeziehungen, die für eine realistische Einschätzung der Grenzen und Möglichkeiten von politischen Entscheidungen im Blick auf die Erbringung öffentlicher Güter relevant sind.

Zahlreiche mit der Landwirtschaft verbundene öffentliche Güter prägen sich in Abhängigkeit von Art und Intensität der

landwirtschaftlichen Produktion aus. Damit spiegeln sie seit jeher die ökonomischen, technischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ihrer Epoche wider. Als Folge deren stetiger Weiterentwicklung unterliegen Art und Umfang der von der Landwirtschaft bereitgestellten öffentlichen Güter im Zeitablauf ebenfalls einem permanenten Wandel.

So haben vorindustrielle Bewirtschaftungssysteme in Mitteleuropa eine maximale Biotop- und Artenvielfalt hervorgebracht, die allerdings auch mit großflächigen Destruierungsprozessen einherging. Die heute aus Naturschutzsicht oft als Maßstab herangezogene damalige ökologische Vielfalt war bei Betrachtung der steuernden äußeren Faktoren das Ergebnis von Bewirtschaftungssystemen, die durch fehlendes Wissen, fehlende Mittel und von Versorgungsgängissen einer stark wachsenden Bevölkerung geprägt waren und heutigen Umweltaforderungen nicht gerecht würde. Umgekehrt ist die heutige Intensität landwirtschaftlicher Bewirtschaftung in Mitteleuropa das Ergebnis eines immensen technischen Fortschrittes in Verbindung mit begrenzt verfügbarer Fläche und einer im historischen Vergleich außerordentlich hohen Bevölkerungsdichte.

Als Zwischenergebnis bleibt festzuhalten, dass Art und Umfang von der Landwirtschaft erbrachter öffentlicher Güter maßgeblich durch die sich stetig wandelnden



Foto © www.pixelio.de



Foto © Oliver Mohn, pixelio.de

ökonomischen Rahmenbedingungen und technologischen Möglichkeiten bestimmt werden und nur in Grenzen durch von der Gesellschaft definierte Regeln zur Ausgestaltung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren gelenkt werden können. Art und Umfang früherer, unter anderen Rahmenbedingungen erbrachter öffentlicher Güter sind daher grundsätzlich nicht oder nur partiell reproduzierbar. Diesen Sachverhalt gilt es in der förderpolitischen Diskussion zu beachten. Auf die vorgenannten von der Gesellschaft definierten Regeln soll im Weiteren näher eingegangen werden.

Anforderungen der Gesellschaft und Kategorisierung öffentlicher Güter

Das in der Vergangenheit dominierende agrarpolitische Ziel der Versorgungssicherung ist heute durch vielfältige Zielsetzungen, insbesondere zum Umwelt- und Naturschutz ergänzt. Im Einklang mit dieser Akzentverschiebung wurden in den vergangenen zwei Jahrzehnten in mehreren Reformschritten die Märkte geöffnet, Preis stützende Maßnahmen abgebaut, Prämien für die Landwirtschaft von der Produktion entkoppelt und an diverse Umweltauflagen gebunden.

Flankierend hat der Gesetzgeber in diversen Regelwerken Standards definiert, die von der Landwirtschaft einzuhalten sind. Sie konkretisieren das europäische agrarpolitische Leitbild einer multifunktionalen Landwirtschaft, die den Anforderungen der Gesellschaft durch die Erbringung einer Vielzahl öffentlicher Güter Rechnung trägt. Die hier definierten Standards reichen über die Anforderungen an landwirtschaftliche Unternehmen in Produktionsregionen außerhalb Europas hinaus. Weitere öffentliche Güter, deren Anforderungen noch oberhalb dieser Standards einzuordnen sind, werden unter Inanspruchnahme von Angeboten der Agrarumweltförderung durch landwirtschaftliche Unternehmen erbracht.

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass sich die von der Landwirtschaft erbrachten öffentlichen Güter in drei Kategorien unterteilen lassen:

1. Öffentliche Güter, die mit der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung unmittelbar verbunden sind, (z.B. Versorgung der Bevölkerung mit hochwertigen und preiswerten Lebensmitteln, Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaft, Rückführung organischer Reststoffe in den Nährstoffkreislauf, Sicherung von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum, Erschließung und Erhaltung von Wegen auch für Sport und Freizeit Zwecke usw.).
2. Öffentliche Güter, die als Folge gesellschaftlicher, überwiegend ordnungsrechtlicher Vorgaben erbracht werden (z.B. Grünlandhaltung aufgrund von Umwandlungsverboten auf ackerfähigen Standorten, Mindestbewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen, Extensivnutzung in Natur- und Wasserschutzgebieten, Immissionsschutzbestimmungen bei Stallbauten, Anforderungen an die Lagerung und Ausbringung von Düngemitteln/Gülle, usw.).
3. Öffentliche Güter, die auf Nachfrage des Staates beispielsweise im Rahmen der Agrarumweltförderung erbracht werden (z.B. Grünlandextensivierung, Vertragsnaturschutz, Anlage und Pflege von Uferstrandstreifen und Blühstreifenprogramm usw.)

Die unter 1. und 2. zugeordneten öffentlichen Güter werden derzeit durch Gewährung von Direktzahlungen honoriert (1.Säule);

die unter 3. genannten öffentlichen Güter im Rahmen von Maßnahmen zur Förderung des Ländlichen Raums (2. Säule).

Drei Thesen zu Agrarförderung und öffentlichen Gütern

These 1: Kürzungen der Direktzahlungen hätte weitreichende Konsequenzen für die Struktur der Landwirtschaft und die Erbringung öffentlicher Güter

Basis der heute gewährten Direktzahlungen sind produktionsgebundene Zahlungen der Vergangenheit, die als Folge der Agrarreformbeschlüsse in 2003 entkoppelt wurden und in Deutschland bis zum Jahr 2013 in eine einheitliche regionale Flächenprämie überführt werden. Die Gewährung der Direktzahlungen ist im Rahmen der Cross-Compliance an die Einhaltung bestehender gesetzlicher Bestimmungen und darüber hinausreichender Regelungen zur Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen ökologischen Zustandes geknüpft.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Direktzahlungen für landwirtschaftliche Unternehmen in Deutschland ist außerordentlich. Im Wirtschaftsjahr 2008/2009 entfielen nach den Ergebnissen des bundesweiten Testbetriebnetzes auf einen durchschnittlichen Haupterwerbsbetrieb Direktzahlungen in Höhe von 21.004 Euro; das entspricht rund 55 % des Gewinns. In Nebenerwerbsbetrieben liegt der Anteil der Direktzahlungen am Gewinn noch deutlich darüber.





Foto © sjerzey Savitski, pixelio.de

Daher ist davon auszugehen, dass eine Kürzung der Direktzahlungen den Strukturwandel beschleunigen würde. Aber wäre deshalb die flächendeckende Bewirtschaftung gefährdet? Obwohl durch den bereits vollzogenen Strukturwandel die Mehrzahl der vormals vorhandenen landwirtschaftlichen Betriebe bereits ausgeschieden ist, ohne dass in großem Umfang Flächen brach gefallen wären, hat sich in vielen Regionen die Zahl der Betriebe so weit ausgedünnt, dass in Abhängigkeit von einer Kürzung der Direktzahlungen strukturelle Brüche insbesondere in Regionen mit ungünstigen Produktionsbedingungen wahrscheinlich sind. Die daran geknüpften „öffentlichen Güter“ würden zumindest teilweise weg brechen und nicht mehr in dem von der Gesellschaft gewünschten Umfang bereit gestellt.

Die verbleibenden Betriebe müssten infolge des steigenden Kosten- und Wettbewerbsdrucks ihre Betriebsführung noch stärker auf die Anforderungen der Weltmärkte ausrichten unter Einschränkung der Möglichkeiten, öffentliche Güter zu erbringen. Auch Produktionsverfahren, die in besonderem Maße mit der Erbringung öffentlicher Güter in Verbindung gebracht werden wie beispielsweise die weidegebundene Viehhaltung, würden gefährdet. Ein Ersatz von nicht mehr durch die Landwirtschaft bereit gestellten öffentlichen Gütern durch Dritte (z.B. Offenhaltung und Pflege der Kulturlandschaft) dürfte keinesfalls so kostengünstig herzustellen sein, wie es landwirtschaftlichen Betrieben möglich ist.

These 2: Erhöhte Anforderungen an die europäische Landwirtschaft verursachen erhebliche Zusatzkosten

Die Auffassungen über die Wettbewerbsrelevanz der in Europa geltenden Produk-

tionsstandards gehen weit auseinander. Nachfolgend soll versucht werden, an einigen Beispielen, die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erheben, die mit erhöhten Auflagen für die hiesige Landwirtschaft verbundenen Kosten größenordnungsmäßig einzuordnen. Es sei an dieser Stelle ausdrücklich darauf hingewiesen, dass hiermit keine inhaltliche Bewertung der angesprochenen Regelungen verbunden ist.

- **Beispiel Umweltauflagen Stallbauten:** Am Beispiel eines 1.000er Schweinemaststalls soll der Fokus auf die Vorschriften des Immissionsschutzrechts und zur Güllelagerung gerichtet werden. Nach Kalkulationen der Land-

wirtschaftskammer NRW summieren sich die Kosten für immissionsschutzrechtliche Gutachten zur Baugenehmigung, Bereitstellung vergrößerter Liegeflächen je Schwein, Vorhalten größerer Güllelagerkapazitäten, Einsatz der Schleppschlauchausbringungstechnik und weitere Aufwendungen auf über 8,00 € je produziertem Mastschwein. Bei 3.000 produzierten Mastschweinen errechnet sich für den Beispielsbetrieb ein Nachteil von rd. 24.000 € pro Jahr.

- **Beispiel Dokumentations- und Kennzeichnungspflichten:** In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten haben sich vielfältige Dokumentations- und Kennzeichnungspflichten etabliert. Hierzu zählen Kennzeichnungs- und Meldepflichten im Bereich der Tierhaltung oder umfangreiche Aufzeichnungspflichten für den Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln. Daneben sind die Verbringung organischer Düngemittel zu dokumentieren und Nährstoffflüsse im Betrieb zu bilanzieren. Hinzu kommen Dokumentationspflichten zur Rückverfolgbarkeit landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Nach Erfahrungswerten der landwirtschaftlichen Unternehmensberatung der Landwirtschaftskammer NRW ist der mit diesen Managementaufgaben verbundene Aufwand für einen durchschnittlichen Milchviehbetrieb mit 70 Milchkühen und Nachzucht auf rd. 300 Std. pro Jahr



Foto © Claudia Hautumm, pixelio.de

zu veranschlagen. Unter Annahme eines Kostensatzes von 25 Euro je Std. verursachen die genannten Pflichten jährliche Kosten in einer Größenordnung von rd. 7.500 €.

Weitere Beispiele für Kosten verursachende erhöhte Produktionsstandards sind die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, der zufolge in Verbindung mit Bauvorhaben Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu planen und zu Lasten des Maßnahmenträgers durchzuführen sind oder die Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland auf ackerfähigen Standorten, die den hiervon betroffenen Betrieben anderweitige Nutzungsoptionen etwa bei einer Aufgabe der Viehhaltung verbieten, oder Anforderungen an die Lagerung und Ausbringung von Pflanzenschutz- und Düngemitteln.

Festzuhalten bleibt, dass die im Sinne des europäischen Landwirtschaftsmodells definierten erhöhten Anforderungen an landwirtschaftliche Unternehmen erhebliche Zusatzkosten verursachen können, die die Produktion im Vergleich zu Wettbewerbern außerhalb Europas verteuern und Direktzahlungen rechtfertigen.

These 3: Im Wege der Agrarumweltförderung erbrachte öffentliche Güter sind unverzichtbar

Mit dem Instrument der Agrarumweltförderung tritt der Staat indirekt als Nachfrager nach öffentlichen Gütern auf. Die Förderangebote richten sich auf die Erbringung von Umweltleistungen, die über das ordnungsrechtlich fixierte Niveau hinausreichen und deshalb honoriert werden. Die Bedeutung dieser Förderangebote für den abiotischen und biotischen Ressourcenschutz ist beachtlich. Beispielsweise werden im nordrhein-westfälischen Teil der Eifel rd. 40 % des Grünlandes extensiv oder nach den Kriterien des Vertragsnaturschutzes bewirtschaftet. Der in der Vergangenheit auch in dieser Region festzustellende Rückgang zahlreicher Tier- und Pflanzenarten konnte dadurch nicht nur aufgehalten, sondern umgekehrt werden. Das europäische Ziel, den Rückgang der biologischen Vielfalt bis 2010 zu stoppen, wurde in dieser Region insbesondere dank der Agrarumweltförderung nicht nur erreicht, sondern sogar übertroffen. Sowohl die Vermittlung als auch die Erreichung zahlreicher Umwelt- und Naturschutzziele

ist unter den heutigen Rahmenbedingungen ohne umfangreiche Angebote der Agrarumweltförderung kaum darstellbar.

Bei der Bewertung der wirtschaftlichen Bedeutung dieser Fördermaßnahmen ist zu beachten, dass die für Agrarumweltmaßnahmen gewährten Zahlungen einen Ausgleich für wirtschaftliche Nachteile oder eine Honorierung für erbrachte ökologische Leistungen darstellen. Sie haben den Charakter von Entschädigungszahlungen, die den teilnehmenden Landwirten eine Kompensation für den Verzicht auf Markterlöse gewähren. Sie sind daher im Gegensatz zu den Direktzahlungen kaum einkommenswirksam.

Möglichkeiten zur Entbürokratisierung nutzen

Den vielfältigen, aktuell diskutierten Modellen über die Fortentwicklung der 1. und 2. Säule soll an dieser Stelle nicht noch ein weiteres hinzugefügt werden. Stattdessen wird auf das Positionspapier des VLK „Die gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union nach 2013 – Positionen zur Neuausrichtung des Programms und der Steuerungsansätze im Bereich der ländlichen Entwicklung“ verwiesen.

Erheblicher Handlungsbedarf besteht jedoch auch im Blick auf die administrative Umsetzung von Fördermaßnahmen. Die mit der administrativen Umsetzung verbundenen Kosten auf Seiten der Landwirte und der Verwaltung sind beträchtlich, die vielen Fördermaßnahmen zugrunde liegenden Regelungen oftmals kompliziert und für viele Landwirte schwer verständlich. Eine Reduktion des bürokratischen Aufwandes könnte daher nicht nur alle Beteiligten entlasten, sondern auch die Schwelle zur Teilnahme an Programmen zur Agrarumweltförderung absenken. Nachfolgende Ansatzpunkte zur Entbürokratisierung sollten deshalb bei der Weiterentwicklung der Agrarförderung aufgegriffen werden:

- Abschaffung der Zahlungsansprüche, da sie nach Überführung der Direktzahlungen in eine einheitliche Regionalprämie in Deutschland überflüssig sind
- Abschaffung der Modulation durch abschließende Festlegung der Mittelausstattung für die 1. und 2. Säule
- Reduzierung der CC-Auflagen und Prüfgegenstände

- Verzicht auf die Einführung zusätzlicher Kriterien als Fördervoraussetzung für die Bewilligung von Prämien
- Beschränkung der Förderangebote der 2. Säule auf Maßnahmen mit hohen potenziellen Antragstellerzahlen im Interesse einer verbesserten Verwaltungseffizienz
- Formulierung einfacher, nachvollziehbarer, sinnvoller und verständlicher Auflagen, die praxisüblichen Gegebenheiten gerecht werden als Voraussetzung für eine möglichst hohe Akzeptanz sowie eine einfache verwaltungsmäßige Umsetzung und Kontrolle
- Einrechnung einer angemessenen Anreizkomponente bei der Kalkulation von Fördersätzen von Agrarumweltmaßnahmen

Fazit

Die Landwirtschaft erbringt eine Vielzahl von der Gesellschaft erwünschter und geschätzter öffentlicher Güter. Zwischen Art und Umfang erbrachter öffentlicher Güter und der Ausgestaltung landwirtschaftlicher Förderpolitik bestehen äußerst große Abhängigkeiten. Diese sind in der Diskussion um die Weiterentwicklung der Förderpolitik nach 2013 zu beachten.

Autor:

Dr. Armin Hentschel,
Verband der Landwirtschaftskammern



Foto © Jahn-Freese, DVS

LandInForm Spezial 01

Öffentliche Güter und Gemeinwohleleistungen der Landwirtschaft

Sept. 2010

Auszug

Herausgeber:
Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume
dvs@ble.de
www.land-inform.de