

# Ein 3-Komponenten-Modell zur Integration von öffentlichen Gütern in die Agrarpolitik

von Rainer Oppermann

**Das aktuelle Fördersystem ist im Hinblick auf die ökologischen Herausforderungen und die Erbringung öffentlicher Güter ineffizient und inkohärent. Es bedarf einer Korrektur dahingehend, dass das gesamte Agrarfördersystem der Sicherung der Multifunktionalität der Landwirtschaft dient.**

## **Eine umfassende Nachhaltigkeit ist eine Herausforderung**

Eines der elementaren Handlungsfelder und Herausforderungen der Agrarpolitik ist die Steuerung der Landwirtschaft im Hinblick auf eine umfassende ökonomische, ökologische und soziokulturelle Nachhaltigkeit. Hierzu bestehen einerseits zahlreiche internationale und europäische Verpflichtungen, andererseits sind eine ökonomisch stabile Landwirtschaft und ein umfassender Schutz der natürlichen Ressourcen wie Klima, Wasser, Boden, Biodiversität und Landschaften auch im ureigenen Interesse der Landwirtschaft. Allerdings gibt es für den Schutz, die Entwicklung und den pfleglichen Umgang mit den Umweltressourcen keinen oder nur einen marginalen Marktwert, d.h. der Landwirt wird für die Erbringung von Leistungen in dieser Hinsicht nicht angemessen entlohnt. Daher handelt es sich hierbei um öffentliche Güter.

Im Sinne der Theorie öffentlicher Güter (vgl. Scheele 2010, Aufsatz in diesem Heft) sind dies vor allem die Güter, für die eine gesellschaftliche Nachfrage oder gesellschaftliche Verpflichtungen bestehen und die nicht auf dem Markt frei gehandelt werden. Den größten Teil der öffentlichen Güter der Landwirtschaft machen die Umwelt- und Ressourcenschutz-Dienstleistungen der Landwirtschaft aus, also Sicherung und Förderung der Schutzgüter Wasser, Boden, Klima, Biodiversität und Landschaft. Eine umfassende Erörterung des Themenfeldes „öffentliche Güter in der Landwirtschaft“ findet sich bei Cooper et al. (2009). Hierfür muss die Gesell-

schaft Wege und Lösungen finden, wie sie die Erbringung dieser von ihr gewünschten Leistungen fördert und zur Zielerreichung führt - verbunden mit der Aufgabe, diese Nachhaltigkeit auch im ökonomischen und soziokulturellen Kontext der Landwirtschaft zu erreichen.

## **Situation der Umweltprobleme im Bereich der Landwirtschaft weiterhin dramatisch**

In den vergangenen Jahrzehnten und bis zum heutigen Tag haben die Umweltprobleme der Landwirtschaft zugenommen. Dies lässt sich an einer Vielzahl von Indikatoren ablesen, wie z.B. den Indikatoren zur Wasserqualität oder zur Biodiversität. Die agrarpolitischen Instrumente haben diese Probleme bislang nicht gelöst. Die bisherigen Cross-Compliance-Regelungen haben sich als weitgehend ungeeignet zur Erhaltung eines guten Umweltzustandes erwiesen (BirdLife 2009, IFAB 2009). Nur mit hohen Kosten und komplexen Agrarumweltprogrammen (mit nationaler Kofinanzierung) kann bislang meist nur kleinflächig eine ökologisch nachhaltige adäquate Bewirtschaftung gesichert werden (partiell / kleinflächig gute Erfolge, insgesamt nach wie vor unbefriedigende und sich verschlechternde Situation). So gibt der europäische Steuerzahler mehrfach Geld aus:

- für die Direktzahlungen, die die Produktion auf allen landwirtschaftlichen Flächen unterstützen und damit auch eine intensive Produktion begünstigen (günstige Produktionskosten durch

hohe „flatrate-Zahlungen“ bei geringen Gegenleistungen),

- für die Agrarumweltzahlungen für eine extensivere Produktion, die aus nationalen oder regionalen Finanzhaushalten kofinanziert werden müssen,
- für weitere nationale und regionale Finanzierungen von Naturschutz, Klimaschutz, Wasserschutz etc. aus anderen Programmen, ggf. zur Beseitigung von Umweltschäden.

Aus Sicht der Landwirtschaft lohnt es sich oftmals nicht, bei Agrarumweltprogrammen mitzumachen, weil die Entlohnung für die entsprechenden Maßnahmen zu niedrig ist, dies einen erhöhten Betriebsaufwand zur Folge hat, der nicht ins Betriebsmanagement passt oder / und weil bürokratischer Aufwand und Kontrollrisiko steigen. Aus Sicht der Länder stehen oftmals nicht genügend Kofinanzierungsmittel bereit, um umfangreiche und adäquate Programme aufzulegen und auch hier ist ein hoher bürokratischer Aufwand gegeben.

Somit ist das aktuelle Fördersystem im Hinblick auf die ökologischen Herausforderungen und die Erbringung der öffentlichen Güter ineffizient und inkohärent. Es bedarf einer Korrektur dahingehend, dass das gesamte Agrarfördersystem die Sicherung der Multifunktionalität der Landwirtschaft unterstützt.

Ein 3-Komponenten-Modell zur Integration von öffentlichen Gütern in die Agrarpolitik



Foto © Jan Freese, DYS

Basierend auf den bisherigen Erfahrungen mit den agrarpolitischen Instrumenten muss daher ein künftiges Agrarmodell mehrere Komponenten zur effizienten und zielgerichteten Erbringung der Ressourcenschutz-Dienstleistungen berücksichtigen:

1. Es muss flächenspezifisch wirksam sein und so zielgenau die gewünschten Effekte herbeiführen (diese sind unterschiedlich z.B. von Portugal bis Finnland, von Bayern bis Schleswig-Holstein und von Marktfruchtbetrieben zu Milchviehbetrieben).
2. Es muss interessant sein für die Betriebe, mit einem bestimmten Mindestanteil an Maßnahmen mitzumachen, damit ein solches Modell flächenhaft breitwirksam wird und es sich für den Landwirt lohnt, sich mit dem Ressourcenschutz auseinanderzusetzen.
3. Der Landwirt darf nicht mit neuen Herausforderungen allein gelassen werden und der Bürokratieaufwand muss verringert werden.

### Ein 3-Komponenten-Modell der GAP nach 2013

Entsprechend diesen Herausforderungen sollte die Agrarpolitik auf ein 3-Komponenten-Modell bauen (vgl. auch Oppermann et al. 2010), das im Folgenden näher ausgeführt wird.

#### Flächenspezifische und attraktive Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen

Um bestimmte Umwelteffekte zu erreichen und entsprechende öffentliche Güter zu produzieren, müssen flächenspezi-

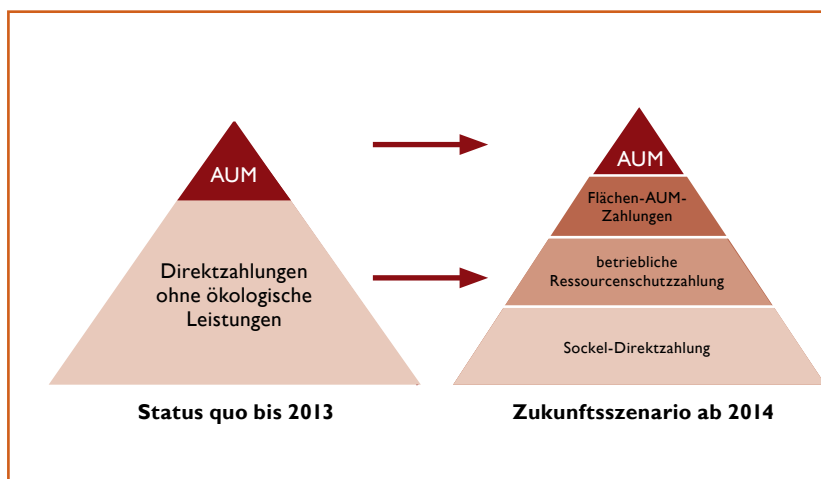
fische Maßnahmen in einem bestimmten Mindestumfang umgesetzt werden. Die Zahlungen müssen so ausgelegt sein, dass es für die Landwirte attraktiv ist, die Maßnahmen durchzuführen. Dies sind z.B. Gewässerrandstreifen, die gleichzeitig den Schutz von Wasser, Boden, Biodiversität und Landschaft bewirken oder die Kultivierung blütenreicher Getreidefelder, die die Bestäuberfunktion, die Biodiversität und Bodenschutz begünstigen.

Diese Maßnahmen können nicht als Cross-Compliance-Verpflichtungen über alle landwirtschaftlichen Betriebe gestülpt werden, weil sie zum einen betriebsindividuell sehr unterschiedlich sind (abhängig von der naturräumlichen Situation und der Betriebsausrichtung), zum anderen weil mit allgemeinen Regelungen keine gute Zielerreichung vor Ort erreicht werden kann. Wohl aber kann eine allgemeine Verpflichtung zu einem bestimmten Mindestanteil an ökologischen Vorrangflächen erfolgen, die dann jedoch betriebsindividuell und ggf. jährweise unterschiedlich ausgewählt werden können (Näheres hierzu unter 2.).

Entscheidend ist, dass die flächenspezifischen Maßnahmen übergreifend möglichst vielen Schutzgütern dienen, dass sie angemessen und attraktiv bezahlt werden, dass sie einen gewissen Mindestumfang einnehmen und dass sie betriebsindividuell gewählt werden. Diese prioritären Maßnahmen, die gleichzeitig mehreren Zielen dienen, sollen zu (90-)100 % von der EU gefördert werden, damit es für die Länder attraktiv ist, diese Maßnahmen im notwendigen Umfang zu programmieren und zusammen mit der Landwirtschaft

umzusetzen. Viele Länderhaushalte haben keinen Spielraum für eine Aufstockung der nationalen bzw. regionalen Kofinanzierungsmittel. Weitere Maßnahmen können dann länderspezifisch umgesetzt werden und ggf. wie bisher zu 50-60 % seitens der EU kofinanziert werden.

Wichtig ist, dass eine klare Programmierung und Zielansteuerung erfolgt, d.h. länderspezifisch muss genau dargestellt werden, welche Maßnahmen in welchem Umfang notwendig sind, um die genannten Ziele zu erreichen (also z.B. laufende km Gewässerrandstreifen zum Schutz vor Nährstoffeintrag, Fläche in ha an Blühflächen und -streifen zur Stärkung der Bestäuberfunktion und zur Erreichung einer bestimmten Siedlungsdichte von Feldhase, Feldlerche und anderen Tieren, etc.). Die Zielerreichung muss durch entsprechendes Monitoring verfolgt werden.



Kernaufbau der aktuellen Agrarförderung und perspektivisch ab 2014 zur Erreichung der EU-Umweltziele (jeweils nur für die Landwirte). - Die übrigen ELER-Maßnahmen sind hier nicht dargestellt, sie sollen erhalten und ggf. ausgebaut werden.



Foto © Jan Freese, DYS

## Betriebliche Ressourcenschutzzahlungen

Ergänzend zu den flächenspezifischen Zahlungen soll es eine betriebliche Ressourcenschutzzahlung für einen Mindestumfang von mindestens 10 % ökologischen Vorrangflächen geben (bezogen auf die landwirtschaftlichen Nutzflächen). Eine solche pauschale, ha-bezogene, betriebliche Ressourcenschutzzahlung soll den Zusatzaufwand abgelten, den Landwirte mit der Integration des Ressourcenschutzes in das Betriebsmanagement haben (z.B. Planung der Flächen, spezielles Management, Schulung, Ausbildung und Controlling etc.), - die konkreten Leitungen, z.B. ob Blühstreifen angelegt oder Grünlandextensivierung durchgeführt wird, sind über Flächenzahlungen abzugelten. Mit einer pauschalen betrieblichen Ressourcenschutzzahlung können zugleich sehr viele Landwirte erreicht werden und so der Ressourcenschutz in breitem Umfang umgesetzt werden.

Wichtig ist, dass die 10 % Mindestfläche für den Ressourcenschutz jeweils getrennt für die Nutzflächentypen anzusetzen sind,

also z.B. mindestens 10 % des Ackerlandes und 10 % des Grünlandes. Die Erfahrungen aus Nachbarländern wie der Schweiz zeigen, dass andernfalls vorwiegend Grünland als Ressourcenschutzfläche eingebracht wird und gerade im Ackerland, wo ein besonderer Mangel an ökologisch wertvollen Strukturen herrscht (z.B. mangelhafte Bestäuberfunktion), keine entsprechenden Strukturen eingerichtet werden.

## Beratungs- und Umsetzungsmanagement

Ergänzend zu den flächen- und betriebspezifischen Zahlungen soll ein Beratungs- und Umsetzungsmanagement eingeführt werden. Dadurch soll erreicht werden, dass sich die Landwirte zum einen nicht durch diese „neuen Herausforderungen“ überfordert fühlen, zum anderen aber auch, dass die Umsetzung betriebspezifisch in einer guten und fachlich guten Weise erfolgt. Aufgabe ist es, die Landwirte bei der Auswahl der Ressourcenschutzflächen sowie dem betrieblichen Management von Extensivflächen, Saum-, Rand- und Pufferstreifen in Form von zertifizierter Betriebsberatung und konkreten Managementplänen zu unterstützen.

Gleichzeitig könnte man dies mit einer administrativen

Vereinfachung verknüpfen, indem seitens entsprechend geschulter und zertifizierter Berater die Antragstellung und -kontrolle übernommen wird. So könnte seitens der staatlichen Verwaltung der administrative Aufwand gesenkt werden und insgesamt eine vertrauensvollere Zusammenarbeit zwischen Landwirt, Beratung und Verwaltung aufgebaut werden. Selbstverständlich fallen für ein solches Beratungs- und Umsetzungsmanagement Kosten an, die abgedeckt werden müssen (geschätzt ca. 5 % der Gesamtzahlungen pro Betrieb).

## Umsteuerung

Es zeigt sich, dass mit einem zielgerichteten 3-Komponentensystem die Bereitstellung und Erbringung von öffentlichen Gütern erreicht werden kann. Die Frage ist, wie die bisherige Agrarförderung entsprechend umgesteuert werden kann. Dies zeigt Abb. 1 schematisch auf. Die bisherigen Direktzahlungen sollen teilweise für die Leistung von betrieblichen und EU-prioritären Ressourcenschutzzahlungen sowie für das dazugehörige Beratungs- und Umsetzungsmanagement verwendet werden. Diese hätten den Charakter von I.Säule-Zahlungen, indem sie möglichst

## Literatur

- BirdLife International (2009). Through the green smokescreen: How is the CAP cross compliance delivering for biodiversity? - Report on Cross compliance practice and effects in the EU.
- Cooper, Hart, Baldock (2009). Provision of Public Goods Through Agriculture in the EU. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28.
- IFAB (2009). Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und ihre Auswirkungen auf die Biodiversität. Kurzfassung der Ergebnisse eines Forschungsvorhaben für das Bundesamt für Naturschutz, bearbeitet durch fünf Institute unter Federführung des IFAB Mannheim / R. Oppermann.
- Oppermann, Kronenbitter, Bissels (2010). Effiziente EU-Agrarpolitik zur Erreichung einer umfassenden ökologischen Nachhaltigkeit - Instrumente zur Bewältigung der „new challenges“ für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) nach 2013. Unveröffentlichtes Manuskript.
- Scheele, M. (2010). Öffentliche Güter und die Gemeinsame EU-Agrarpolitik. In diesem Heft S. 10 ff.



Foto © Jan Freese, DVS

komplett von der EU-Ebene finanziert werden und so auch attraktiv für die Länder sind. Bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung hätten sie den Charakter von bisherigen 2. Säule-Maßnahmen, indem sie von den Ländern programmiert und konkret ausgestaltet werden müssen. Im Gegenzug zur Einrichtung dieser Ressourcenschutzzahlungen können im Laufe der Jahre die bisherigen Direktzahlungen, die kaum an ökologische Gegenleistungen gebunden sind, allmählich abgeschmolzen werden. Daneben sollten auch die bisherigen anderen ELER-Maßnahmen mit Ko-finanzierung der Länder weiterlaufen und ggf. ausgebaut werden.

### Zusammenfassung und Ausblick

Das in groben Zügen skizzierte Modell zeigt den Weg einer Agrarpolitik auf, die sich ernsthaft um die Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit kümmert. Es setzt auf drei Komponenten: auf flächenbezogene Zahlungen für EU-prioritäre Ressourcenschutzmaßnahmen, auf pauschale betriebliche Ressourcenschutzzahlungen

zur Abgeltung des allgemeinen Aufwandes zur Integration von mindestens 10 % Ressourcenschutzflächen in jeden Betrieb und auf ein Beratungs- und Umsetzungsmanagement für die Landwirte, das eine optimale Umsetzung gewährleistet und zugleich den administrativen Aufwand für Landwirt und Verwaltung senkt.

Mit einem Leistungsbezug zur Erhaltung und Verbesserung des Ressourcenschutzes wird es möglich sein, dem Bürger den Aufwand und die Kosten der Agrarpolitik glaubhaft zu vermitteln und so auch für die Zukunft die Legitimation der Zahlungen zu erhalten. Für Europa und die Mitgliedsstaaten hätte ein solches Modell ferner den Vorteil, dass zusätzliche Spielräume für die Gestaltung der Agrarpolitik eröffnet werden und eine neue Schwerpunktsetzung in der Ländlichen Entwicklung erfolgen kann.



Foto © Jan Freese, DVS

#### Autor:

Dr. Rainer Oppermann,

Institut für Agrarökologie und Biodiversität, Mannheim



## Impressum

### Herausgeberin und Redaktion

Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung  
 Dr. Jan Swoboda, Bettina Rocha, Dr. Jan Freese,  
 Bildredaktion Anja Rath  
 Deichmanns Aue 29, 53179 Bonn  
 dvs@ble.de  
 www.netzwerk-laendlicher-raum.de

### Gestaltung

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung  
 Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume

### Titelfoto:

© Torsten Rempt, pixelio.de

### Druck

Druckerei des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Bonn

### Bildnachweis

Die Autorenfotos stammen von den Autoren, nicht kenntlich gemachte Fotos von der BLE/ DVS.

### Anmerkungen der Redaktion:

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht die Meinung der DVS wieder. Als Zugeständnis an die Lesbarkeit der Texte haben wir uns darauf geeinigt, alle Personengruppen in männlicher Form anzugeben. LandInForm wird durch den Bund und die Europäische Union im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) gefördert.

### Auflage

6.000 Stück

# **LandInForm Spezial 01**

Öffentliche Güter und Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft

**Sept. 2010**

**Auszug**

**Herausgeber:**  
**Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume**  
**dvs@ble.de**  
**[www.land-inform.de](http://www.land-inform.de)**