

Neue Irrwege in der Agrarpolitik: Warum das AK-Modell die bisherige GRÜNE Agrarpolitik auf den Kopf stellt und warum wir stattdessen eine rationale Agrarpolitik brauchen

Sebastian Lakner und Viola von Cramon-Taubadel

3. Revision vom Oktober 2013

1 Was wird gefordert?

In der LAG Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen wurde kürzlich ein Papier beschlossen, in dem eine vollständige Bindung der Agrarförderung der 1.Säule an die Arbeitskraft gefordert wurde, die Autoren sprechen von dem sogenannten „AK-Modell“. Ziel der Autoren ist es, einen theoretischen Arbeitszeitbedarf mit Hilfe von Kalkulationsdaten zu berechnen und die Förderung in Abhängigkeit von theoretischer Arbeitszeit auszuzahlen. Die landwirtschaftliche Arbeitsstunde soll mit einem regionalen Durchschnittslohn multipliziert werden, in dem Papier wird von den Autoren aus Nordrhein-Westfalen eine Beispielrechnung mit 25 €/Stunde durchgeführt. Die so berechnete Summe wäre dann die Gesamtförderung eines landwirtschaftlichen Betriebes.

Zunächst erscheint es nachvollziehbar, neben Umweltleistungen auch die sozialen Leistungen, die ein landwirtschaftlicher Betrieb erbringt, mit in die Förderpraxis mit einzubeziehen. Dieses ist in der Praxis jedoch deutlich schwieriger als zunächst angenommen. Im Folgenden soll dargestellt werden, warum das von der LAG Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen beschlossene sogenannte „AK-Modell“ für eine Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Förderung ein ineffizienter und nicht zielführender Irrweg ist.

Eine wichtige Forderung von Bündnis 90 / Die Grünen ist die zielgerichtete Bindung von Subventionen an gesellschaftliche Leistungen. Die Forderung „öffentliches Geld für öffentliche Güter“ ist eine Kernforderung des BT-Antrages von Bündnis 90 / Die Grünen vom 26.01.2012 (BT-Drucksache 17/4542). Eine solche Bindung wird über das AK-Modell nicht erreicht. Daher sollte sich die grüne Agrarpolitik auf eine bessere finanzielle Ausstattung und Weiterentwicklung der II. Säule der EU Agrarpolitik konzentrieren.

2 Wie wirkt sich die neue Förderstruktur aus?

Ein wichtiges Ziel von GRÜNER Agrarpolitik ist die Förderung von Leistungen im Bereich Umwelt- und Tierschutz in der Landwirtschaft, die über den Markt nicht entgolten werden. Es gibt hauptsächlich zwei wichtige Betriebstypen, die diese Umweltleistungen erbringen, 1.) Öko-Betriebe und 2.) konventionelle Betriebe, die im Rahmen von Agrarumweltprogrammen extensiv wirtschaften, und damit im Ackerbau und auf Grünland-Flächen naturschutzkonforme Nutzungsregime in ihre Landnutzung integrieren.

Im AK-Modell wird vereinfachend angenommen, dass eine höhere Arbeitskraft auf den Betrieben gleichbedeutend mit einer höheren Umweltleistung einhergeht. Diese Annahme trifft in der Praxis nicht zu - häufig ist das Gegenteil der Fall! Im Folgenden soll die Umverteilungswirkung des AK-Modells an Hand von ökologischen und konventionellen Betrieben

gezeigt werden, da bei ökologischen Betrieben ein signifikanter Beitrag zur umweltfreundlichen Produktionsweise geleistet wird. Ein Blick auf die durchschnittliche Betriebsstruktur von ökologischen und konventionellen Betrieben zeigt, dass der ökologische Landbau für seine umweltfreundliche Produktionsweise auch andere Faktoren deutlich stärker nutzt als der konventionelle Landbau. Die folgende Tabelle 1 zeigt die durchschnittliche Betriebsstruktur nach den veröffentlichten Daten des BMELV-Testbetriebsnetz von ökologischen und konventionellen Betrieben:

Tabelle 1: Produktionsrelevante Faktoren sowie deren spezielle Faktorintensität im ökologischen und konventionellem Landbau in Deutschland
(eigene Berechnung nach Daten des Testbetriebsnetzes des BMELV 2011)

Kennzahl	Durchschnittlicher Betrieb ökologisch	Durchschnittlicher Betrieb konventionell	Vergleich
Landwirtschaft. genutzte Fläche (ha LF)	109,36	62,73	174%
Arbeitskräfte (AK)	2,24	1,97	114%
Materialaufwand	68.789 €	98.892 €	69,56%
Sonstiger betrieblicher Aufwendungen	55.447 €	49.450 €	112,13%
Abschreibung	26.466 €	21.423 €	123,54%
Bilanzvermögen	717.495 €	691.014 €	103,83%

Aus der Tabelle geht hervor, dass der Ökolandbau zwar im Durchschnitt einen 14% höheren Arbeitsaufwand hat, aber auch einen höheren sonstigen Aufwand (+12%), höhere Abschreibungen (+23%) und einen höheren Flächenbedarf (74%) aufweist. Eine Konzentration der Förderung auf den Faktor Arbeit würde daher den Mehrbedarf der umweltfreundlichen Produktion nicht annähernd abbilden.

Berechnet man die Agrarförderung ausgehend von den Angaben des zitierten LAG-Papiers aus NRW¹ und des durchschnittlichen Arbeitskräftebesatzes neu², profitieren konventionelle Betriebe und hier vor allem *Veredelungsbetriebe in dramatischer Weise*, während ökologische Betriebe durch das neue Modell allenfalls leicht gewinnen.

Berechnet man die Umverteilungen in den einzelnen Betriebsgrößenklassen, basierend auf den Angaben des statistischen Bundesamtes (wie Poppinga 2012 vorschlägt), so zeigt sich, dass der Sektor Ökolandbau sogar 2,03 Mio. € Direktzahlungen in der ersten Säule *verlieren* würde. Eine solche Umstrukturierung könnte ökologische Betriebe und somit umwelt- und tierfreundliche Produktionsweise benachteiligt und erscheint insofern sehr risikoreich.

¹ Dieses Papier bezog sich ursprünglich auf das NRW-Modell nach dem im September 2010 von Alfons Kuhles veröffentlichte Papier. Es gibt auch andere Modelle der Umverteilungen auf Arbeitszeit, die allerdings teilweise ähnliche Probleme aufweisen. So sieht das *bayerische Modell* vor, die einzelnen Arbeitsverfahren mit Zu- und Abschlägen je nach politischer Präferenz zu versehen. Dies korrigiert teilweise die problematische Umverteilung zugunsten von Veredelungsbetrieben, ist allerdings ordnungspolitische noch problematischer, da für jedes Verfahren politische Zu- und Abschläge, für die es keine objektive Basis gibt und die das Verfahren, was ohnehin kaum in einem 5-Seitigen Papier erklärt werden kann, noch intransparenter macht. Schließlich gibt es auch in Österreich Überlegungen zu einer derartigen Umverteilung, die in den Alpen-Regionen unter Umständen sinnvoll sein können, für die Mittelgebirgsregionen gibt es allerdings ähnliche Probleme.

² vgl. Angaben zur Berechnung im Anhang.

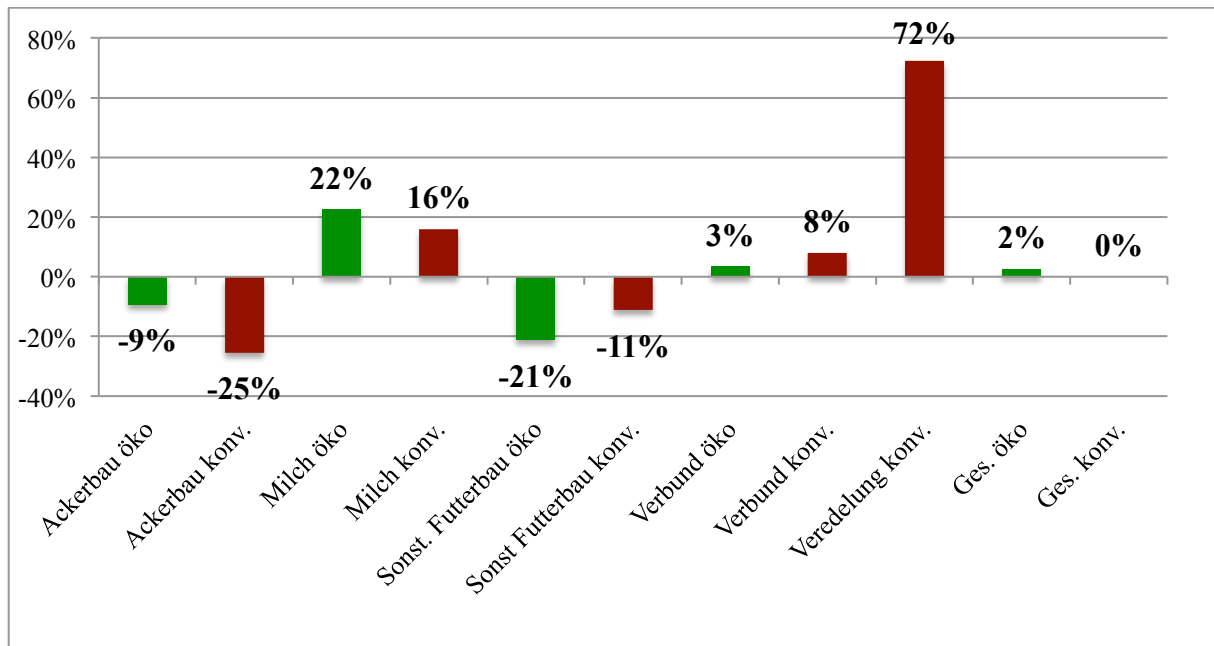


Abbildung 1: Differenz zwischen aktueller Förderung (Referenz) und dem AK-Modell
(eigene Berechnung nach Daten des BMELV 2011, beide Modelle berücksichtigen die II. Säule)

Eine solche Förderung ist angesichts der Tatsache, dass der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche in Deutschland ein „Nachhaltigkeitsindikator“ ist und deutliche Vorteile im Bereich Umwelt- und Tierschutz gegenüber dem konventionellem Landbau aufweist, in keiner Weise zu rechtfertigen und würde GRÜNE Agrarpolitik der letzten 20 Jahre *ad absurdum* führen. Es würden Betriebe gefördert, die tierschutzrechtlich teilweise fragwürdige Verfahren anwenden und häufig aufgrund von zu hohen Viehdichten und Nährstoff-Austrägen auch für Umweltprobleme in der Landwirtschaft verantwortlich sind.

3 Sind kleine Familienbetriebe besonders förderwürdig?

Das AK-Modell basiert auf der Überlegung, dass kleine (Familien-)Betriebe die Keimzelle einer nachhaltigen Landwirtschaft sein könnten und daher förderwürdig seien. Diese Überlegung mag zwar sympathisch und authentisch klingen, trifft in der Realität nicht zu. Wenn es uns GRÜNEN darum geht, tatsächlich Umwelt-, Natur- und Tierschutz möglichst optimal zu fördern, sollten wir Slogans wie „kleinbäuerliche Landwirtschaft fördern“ hinterfragen und dazu übergehen, die komplexe Wirklichkeit in der Landwirtschaft zu beschreiben. Landwirtschaftliche Förderung sollte sich weniger auf Betriebsformen, sondern auf definierte Ziele konzentrieren.³

Aus Gründen des Umweltschutz ist eine Förderung von kleinen Betrieben nicht gerechtfertigt: Es gibt allerdings weder aus der Theorie noch aus der Empirie Hinweise, dass kleine Betriebe in Deutschland grundsätzlich umweltfreundlicher sind. Eine

³ Eine Ausnahme ist der Ökologische Landbau, weil diese Betriebsform tatsächlich wissenschaftlich belegt eine günstigere Umweltbilanz aufweist. Für andere Betriebsformen (z.B. integrierte Landwirtschaft, bäuerliche Landwirtschaft etc.) trifft dies bisher allerdings nicht zu.

sehr ausführliche Studie von Nieberg (1993⁴) hat dieses Thema an Hand niedersächsischer Betriebsdaten untersucht und kommt zu dem Schluss, dass bei bestimmten Indikatoren größere Betriebe deutlich umweltfreundlicher abschneiden. Auch andere Studien vermitteln ein gemischtes Bild, wobei kleine und große Betriebe wechselseitig im Vorteil gesehen werden⁵. Bei dieser Diskussion sollte man auch im Blick haben, dass es in Ostdeutschland viele große Öko-Betriebe gibt, die zeigen, dass umweltfreundliche Landwirtschaft auch im großen Maßstab möglich und sinnvoll ist. Gerade naturschutzfachlich sind solche Betriebe besonders interessant, denn es gibt unter anderem Vogelarten, die weiträumige Biotopstrukturen benötigen, wie sie zum Beispiel in Brandenburg gegeben sind (so dokumentiert im Rahmen des BfN-Naturschutzprojektes im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin). Insofern gibt es keinerlei wissenschaftliche Grundlage, kleine Betriebe aufgrund von Umweltvorteilen zu fördern. Kleine Betriebe können sich genauso an Agrarumweltmaßnahmen beteiligen wie große Betriebe.

Aus Gründen des Tierschutzes: Auch was die Tierhaltungsverfahren angeht, kann nicht davon ausgegangen werden, dass besonders kleine Betriebe ihre Tiere besonders artgerecht halten. Die Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage unserer BT-Fraktion ergab, dass in Betrieben mit Herdengrößen von 0-50 Milchkühen 42% der Tiere Weidegang haben, in Betrieben mit 50-100 Milchkühen 51% der Tiere Weidegang und in Betrieben mit Herdengrößen > 100 Milchkühe 33% Weidegang (vgl. Bundesregierung 2011). Dies zeigt, dass artgerechte Tierhaltung nicht immer notwendigerweise auf kleinen Betrieben stattfindet. Daher sollten die Haltungsverfahren im Einzelfall und unabhängig von Tierbestandsgrößen und Betriebsgrößen beurteilt werden. Erst bei Tierhaltung im gewerblichen Ausmaß kann von der Größe auf die Tierfreundlichkeit eines Systems geschlossen werden. Aus diesem Grund muss endlich die Förderung der gewerblichen Landwirtschaft gestrichen werden. Unterhalb der Gewerblichkeitsgrenze gibt es allerdings aus fachlichen Gründen keine sinnvolle Grenze, ab der eine Tierhaltung tiergerecht oder nicht tiergerecht ist. Daher muss auch hier auf das Einzelverfahren abgestellt werden und tierfreundliche Haltungsverfahren unabhängig von Betriebsgrößen gefördert werden.

- Wenn kleine Betriebe dagegen aus **sozialpolitischen Gründen** gefördert werden sollen, könnte dies auf Nationalstaatsebene sehr viel effizienter über die sozialen Sicherungssysteme geschehen. Es ist denkbar, die sozialen Sicherungssysteme im Bereich Landwirtschaft in die allgemeinen Sicherungssysteme zu integrieren, gleichwohl müsste eine solche Integration gewährleisten, dass den Risiken und Besonderheiten der Landwirtschaft Rechnung getragen würde.

Daneben plant die EU Kommission einen vereinfachten Zugang zu dem EU-Fördersystem für Kleinstbetriebe, was auf die Kleinstbetriebe in Ost- (Polen!) und

⁴ Nieberg, H. (1993): Werden die Umweltwirkungen der Agrarproduktion durch die Betriebsgröße und Erwerbsform landwirtschaftlicher Betriebe beeinflusst?, Dissertation, Institute für Agrarökonomie, Georg-August Universität Göttingen

⁵ Siehe Vanslebrouck et al. (2002), Mann (2005), Levin (2006), Marini (2009).

Südeuropa zugeschnitten ist, bei denen vermutlich eher eine sozialpolitische Begründung für eine Förderung besteht als bei Kleinbetrieben in Deutschland. Für Ost-Europa, für Transformationsländer und vor allem für Entwicklungsländer ist die Förderung von Klein- und Kleinstbetrieben dagegen nach wie vor aktuell. Jedoch nicht in Deutschland, die Deutsche Landwirtschaft.

4 Wie passen sich Landwirte an?

Es werden hohe Anreize geschaffen, Arbeitskräfte stärker zu nutzen, als dies betriebswirtschaftlich sinnvoll ist.

Die Erfahrung aus der Agrarpolitik lehrt, dass Landwirte sich idR. schnell an neue Fördersysteme anpassen und Prämienoptimierung betreiben. Aktuelle agrarökonomische Forschung zeigt, dass die Zahlungen der ersten und zweiten Säule die Wahl der Input-Faktoren beeinflusst⁶. Hierbei wirken Subventionen stets negativ auf die technische Effizienz eines Betriebs. Dies wird idR. damit erklärt, dass Landwirte die Zahlungen in die Produktion einpreisen und subventionierte Inputs erhöhen, während sie nicht-subventionierte Inputs reduzieren (siehe z.B. Hennigsen *et al.* 2010). Dieser Effekt würde bei einer derart engen Bindung der Subventionierung verstärkt, d.h. Landwirte würden den subventionierten Input-Faktor weitaus stärker nutzen und nicht-subventionierte Input-Faktoren reduzieren. Selbst wenn das Argument des Strukturwandels in den GRÜNEN Debatten nicht immer ausschlaggebend ist, dürfte dennoch klar sein, dass im Hinblick auf die Arbeitsplätze diese nicht dauerhaft gegen den allgemeinen Strukturwandel konserviert werden können. Wenn der Strukturwandel zu einem späteren Zeitpunkt jedoch wieder einsetzt, wären diese Arbeitsplätze nicht mehr effizient und könnten im Wettbewerb nicht standhalten. Daher wäre auch für den Erhalt der Arbeitsplätze allenfalls kurzfristig ein (teurer) Vorteil erzielt, der sich allerdings schon mittelfristig in einen Nachteil für die entsprechenden Arbeitsplätze umwandeln würde. Zieht wieder eine andere Förderpraxis ein, bedeutete diese den Arbeitsverlust der Menschen, die für die Anpassung an die Prämien eingestellt wurden.

Schließlich würde die Anbindung der Förderung an die Arbeitskraft auch Anreize für Betrug schaffen, da Vertragsverhältnisse zu Schein wesentlich schlechter zu überprüfen sind, als z.B. der Flächennachweis eines Landwirtes. Auch insofern wäre eine solche Förderpolitik wesentlich schlechter zu administrieren.

Daneben kann als Faustregel gelten, dass große Betriebe sich tendenziell besser an neue Förderbedingungen anpassen können als Kleinbetriebe. Sie arbeiten in der Regel mit Beratern zusammen, die sich auf eine Prämienoptimierung spezialisiert haben. Daher kann davon ausgegangen werden, dass Großbetriebe am besten in der Lage sind, die Anzahl der Mitarbeiter genau auf die optimale Förderhöhe abzustimmen.

⁶ So z.B. McCloud & Kumbhakar (2008), Hennigsen *et al.* (2010), Latruffe *et al.* (2011), Lakner *et al.* (2011).

5 Regionen geringer Produktionspotenzial werden benachteiligt

Es gibt in Europa Regionen, in denen das Produktionspotenzial nicht so hoch ist wie in auf Gunststandorten. In diesen Regionen hat sich der Ökolandbau stärker etabliert als in Gunstregionen und hier greifen Landwirte seit 1992 verstärkt auf Agrarumweltprogramme zurück. Bei einer Umstrukturierung würden Haushaltsmittel aus diesen Regionen mit hohen Umweltleistungen in Regionen mit einer hohen Anzahl Arbeitskräften in der Landwirtschaft. Dies mag gut klingen, allerdings wäre eine typische Region, die von dieser Umstrukturierung profitieren würde, die Region Vechta-Kloppenburg. Diese Region zeichnet sich neben einer hohen Anzahl von Arbeitskräften in der Landwirtschaft auch durch hohe Umweltbelastungen aus.

Daneben würden auch Betriebe in Regionen profitieren, in denen das sonstige Lohnniveau hoch ist, da die Arbeitsstunde mit einem regionalen Vergleichslohn multipliziert werden. D.h. in Regionen mit Industrie ist der Vergleichslohn hoch und die Arbeitslosigkeit niedrig. Es also Regionen mit industrieller Produktion profitieren, d.h. Landwirte in der Region Sindelfingen (Mercedes), Ingolstadt (BMW) oder Wolfsburg/Braunschweig (VW) würden profitieren, während erneut die Regionen mit einem geringen Produktionspotenzial und hohen Umweltleistungen verlieren würden. Dies vor dem Hintergrund, dass bekannt ist, dass Landwirte im Nebenerwerb mitunter bei Autoherstellern arbeiten und somit gute Alternativen haben, während ein Landwirt in strukturschwachen Regionen diese Möglichkeiten nicht hat.

Beide beschriebenen Anreizstrukturen haben nichts mit einer zielorientierten Agrarpolitik zu tun sondern wären Ausdruck einer fehlgeleiteten Förderpolitik in der Landwirtschaft, für die sich Bündnis 90 / Die Grünen schon schnell sehr unangenehmen Fragen gefallen lassen müssten.

Die Nutzung der Agrarumweltprogramme ist aktuell ein wichtiger Baustein für Betriebe, die ansonsten nicht konkurrenzfähig sind. Umweltpolitisch ist das Angebot von Agrarumweltprogrammen in Grenzertragsregionen wichtig, weil aufgrund von niedrigen Opportunitätskosten gerade hier viele Landwirte für den Erhalt von Biodiversität gewonnen werden können. Das AK-Modell ist für den Erhalt dieser Betriebe kontraproduktiv: Denkt man an bestimmte Regionen in Ostdeutschland (z.B. Erzgebirge, Lausitz), so würden diese Betriebe ihren (umweltpolitisch gewollten) Fördervorteil aus den Agrarumweltprogrammen verlieren und gleichzeitig durch das niedrige regionale Lohnniveau verlieren. Dagegen würden Betriebe im Umfeld von Städten wie Hamburg, München oder Frankfurt, oder auch Paris, London oder Mailand überproportional gefördert. Es besteht keinerlei Zusammenhang mit gesellschaftlichen Leistungen der Betriebe in diesen Regionen. Es würde lediglich das hohe Pachtniveau des Umfelds von Großstädten widerspiegeln. Allerdings haben Landwirte im Umland von Großstädten ohnehin starke Vorteile im Hinblick auf die Veräußerung von Bauland. Daneben können Landwirte in der Nähe von Großstädten zum Beispiel Direktvermarktung, Pensionspferdehaltung und Hof-Cafés für Naherholung für die Betriebsentwicklung nutzen. Mit einem solchen Förderschema würde weniger die produzierende Landwirtschaft oder das unternehmerische Handeln gefördert, sondern verhindert. Eine stärkere Förderung von Großstadt-naher Landwirtschaft wäre Landwirten in Grenzertragsregionen in keiner Weise zu vermitteln.

6 Die EU würde gegen WTO-Regeln verstoßen

Die Förderung würde wieder eng an einen Input binden, was (wie dargestellt) die Produktionsprozesse und Märkte stark verzerrt. Da diese Form der Subventionierung keineswegs dem Abbau eines Stützungs-niveaus dient, würde diese Form der Subventionierung der Red-Box zugerechnet und müsste von der EU mittelfristig stark abgebaut werden. Dies würde insgesamt die Verhandlungsposition der EU schwächen, andererseits hätte man dann in der Doha-Verhandlungsrunde wieder eine Streichposition anzubieten. Ich gehe allerdings davon aus, dass dies nicht die Hauptintention der Verfasser des AK-Modells gewesen ist.

7 Die vorgesehene Datenbasis ist für Europa nicht nutzbar

Die Autoren aus Nordrhein-Westfalen wollen bei der Berechnung des theoretischen Arbeitsaufwandes auf landwirtschaftlichen Planungsdaten des **Kuratoriums für Technisch und Bauwesen in der Landwirtschaft (KTBL)** zurückgreifen. Diese Daten werden erstellt, um Landwirten bei der Planung ihrer Produktionsverfahren zu unterstützen. Diese Datenbasis ist jedoch nicht geeignet, um die Förderung in der EU daran auszurichten, schon allein weil die Datenbasis auf der Europäischen Ebene fehlt. Daneben wäre es sehr aufwändig, die gesamte Agrarverwaltung in Europa daran auszurichten, solche Daten zu berechnen.

8 Schlussfolgerung

Der Vorschlag aus Nordrhein-Westfalen zeigt, dass wir GRÜNEN bei den scheinbar einfachen und populistischen Lösungen in der Agrarpolitik vorsichtig sein müssen und andererseits für die komplexen Fragen der Landwirtschaft auch durchaus komplexe Politikentwürfe machen müssen, die mit dem aktuellen Fördersystem vereinbar sind. Wir sind vor allem bei den Wählerinnen und Wählern deshalb erfolgreich, weil von uns gute und komplexe Sachpolitik gemacht wurde und auch unbequeme Politikkonzepte vertreten wurden. Dieser Grundsatz kann auch für die GRÜNE Agrarpolitik gelten. Ein populistischer Kurs könnte dagegen schon mittelfristig großen Schaden anrichten.

Es ist allgemein bekannt, dass die regionalisierte Einheitsprämie, die je Hektar ausgezahlt wird, teilweise zu einem hohen Anteil an die Flächeneigentümer weitergeleitet wird und nicht der landwirtschaftlichen Tätigkeit zu Gute kommt. Dies ist eine Fehlentwicklung. Eine Umstrukturierung der Zahlungen auf die Arbeitskraft erfordert jedoch einen umfangreichen Reformprozess und könnte nach unserem Ermessen zu noch stärkeren Fehlentwicklungen führen, die wir in unserem Papier dargestellt haben.

Daher sollten wir GRÜNE Agrarpolitik auf andere Korrekturmechanismen konzentrieren. Es geht darum, nach der Reform 2013 Stärkung der II. Säule anzustreben, allerdings ist auch für die zweite Säule wichtig, dass die Programme effektive und effizient gestaltet sind und dass nur Maßnahmen gefördert werden, die den Charakter von öffentlichen Gütern haben. Dies ist auch eine der Kernforderungen des BT-Antrages von Bündnis 90/ Die Grünen vom 26.01.2011 (BT-Drucksache 17/4542). Daneben wäre zu prüfen, ob die Kofinanzierungsätze für die II. Säule erhöht werden und bestimmte Agrarumweltprogramme für die Mitgliedsstaaten obligatorisch vorgeschrieben werden können. Schließlich sollten bestimmte Umweltprob-

leme (z.B. Stickstoffauswaschungen) über Ordnungsrecht und schärfere Cross-Compliance-Kontrollen adressiert werden sollten.

Bisher gibt es keinerlei Kriterien für eine Bedürftigkeit für die Einkommenstransfers an die Landwirtschaft in der I. Säule. Sofern die klassische Agrarpolitik keine solche besondere Bedürftigkeit nachweisen kann, erscheint eine Reduktion der Einkommenstransfers in der I. Säule angemessen. Dies sollte mit Übergangsfristen und klaren Zielbeträgen erfolgen, aber das Ziel sollte klar formuliert werden. Eine solche Reduktion der I. Säule könnte u.a. auch die Effektivität der in der II. Säule verausgabten Gelder erhöhen. Allerdings stellt sich die Situation der landwirtschaftlichen Sektoren in anderen (v.a. osteuropäischen) Staaten anders dar, so dass in diesen Staaten Einkommenstransfers gerechtfertigt sein könnten. Es wäre daher sinnvoll, eine Prüfung der besonderen Bedürftigkeit des Sektors Landwirtschaft und eine Entscheidung darüber auf nationale Eben zu übertragen.

Auch wenn dies zunächst nicht besonders populär klingen mag, so ist eine solche Politik gut zu rechtfertigen und wird uns mittelfristig auch Anerkennung weit über die Kreise der grünen Ökolandwirte bringen.

Literatur:

- Bundesministerium für Ernährung Verbraucherschutz und Landwirtschaft (2011): Betriebsdaten des Testbetriebsnetzes, url: <http://www.bmelv-statistik.de>, am 19.09.2011
- Bundesregierung (2011): Entwicklung der Weidehaltung in Deutschland, Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Bärble Höhn und Cornelia Behm sowie weiterer Abgeordneter der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, am 19.09.2011, BT-Drucksache 17/7003
- Henningsen, A., S.C. Kumbhakar & G. Lien (2011): Analysis of the Effects of Subsidies on Farm Production in Case of Endogenous Input Quantities, Paper prepared for presentation at the EAAE 2011 Congress, August 30 to September 2, 2011 ETH Zurich, Zurich, Switzerland, <http://purl.umn.edu/114548>
- Lakner, S., S. von Cramon-Taubadel & B. Brümmer (2011): Technical efficiency of organic pasture farming in Germany: The role of location economics and of specific knowledge, Renewable Agriculture and Food Systems, published on August 04, 2011, page 1-14, doi:10.1017/S1742170511000330
- Latruffe, L., B. Bravo Ureta, V.H. Moreira, Y. Desjeux, P. Dupraz (2011): Productivity and Subsidies in European Union Countries: An Analysis for Dairy Farms Using Input Distance Frontiers, Paper prepared for presentation at the EAAE 2011 Congress, August 30 to September 2, 2011 ETH Zurich, Zurich, Switzerland, <http://purl.umn.edu/114396>
- Levin, G. (2006): Farm size and landscape composition in relation to landscape changes in Denmark, Danish Journal of Geography, Vol. 106 (2), pp. 45-59,
- Mann, S. (2005): Farm Size Growth and Participation in Agri-environmental Schemes: A Configurational Frequency Analysis of the Swiss Case, Journal of Agricultural Economics, Vol. 56 (3), pp. 373–384
- Marini, L., P. Fontana, S. Klimek, A. Battisti, K.J. Gaston (2009): Impact of farm size and topography on plant and insect diversity of managed grasslands in the Alps, Biological Conservation, Vol. 142, pp. 394-403
- McCloud, N. & S.C. Kumbhakar (2007): Does subsidy drive productivity? A cross-country analysis of Nordic Dairy Farms. In S. Chib, G. Koop, and B. Griffiths (eds). Advances in Econometrics: Bayesian Econometrics. Emerald Books, Bingley, England.
- Nieberg, H. (1993): Werden die Umweltwirkungen der Agrarproduktion durch die Betriebsgröße und Erwerbsform landwirtschaftlicher Betriebe beeinflusst?, Dissertation, Institute for Agricultural Economics, Georg-August University of Göttingen.
- Ostendorff, D., C. Behm, et al. (2012): Gemeinsame Europäische Agrarpolitik nach 21013 – Förderung auf nachhaltige, bäuerliche Landwirtschaft ausrichten, Antrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen vom 26.01.2012, BT-Drucksache 17/4542
- Poppinga, O. und A. Jostes (2013): Arbeit richtig bewerten! Eine kritische Analyse zur aktuellen Debatte, Arbeitsergebnisse 04/2013 des Kasseler Institutes für ländliche Entwicklung e.V., Kassel. url: http://www.kasseler-institut.org/fileadmin/kasins/Arbeitsergebnisse_04-2013.pdf
- Statistisches Bundesamt (2010): Betriebe mit ökologischem Landbau Landwirtschaftszählung / Agrarstrukturhebung 2010, Fachserie 3 Reihe 2.2.1, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
- Vanslebrouck, I., G. van Huylenbroeck, W. Verbeke (2002): Determinants of the Willingness of Belgian Farmers to Participate in Agri-environmental Measures, Journal of Agricultural Economics, Vol. 53 (3), pp. 489-511

Anhang:

A1. Berechnung nach Daten des BMVEL-Testbetriebsnetzes

Es möglich die Umstrukturierung des AK-Modell zu modellieren, in dem man betrieblichen Strukturen von konventionellen und ökologischen Betriebe unterstellt und die in durchschnittlichen Betrieben gezahlten Agrarförderungen der ersten (AK-Modell 1) und der ersten und zweiten II. Säule (AK-Modell 2) auf die Arbeitskraft umlegt. Diese Vorgehensweise ist gerechtfertigt, da die Betriebe ihren Arbeitskräftebesatz an die Produktionsstruktur angepasst haben.

Legt man die Subventionierung auf die Arbeitskraftstunde (Akh) um, so ergibt sich eine Subventionierung von 6,06 (Model 1) und 8,03 €/Akh (Model 2) in der Landwirtschaft. Die hier dargestellte Modellrechnung geht davon aus, dass für einen Durchschnittsbetrieb die gesamte Fördersumme konstant bleibt. Daher wurde ein Stundensatz von 8,03 €/Stunde unterstellt und nicht die vom NRW-Papier unterstellten 25 €/Akh, die einen dramatischen finanziellen Mehrbedarf nach sich ziehen würden, der angesichts der aktuellen Haushaltsprobleme vieler EU-Mitglieder weitab jeder Realität ist⁷. Aus diesem Grund werden die deutlicheren Auswirkungen von AK-Modell 2 nicht mehr dargestellt.

Die folgende Abbildung zeigt die so neu berechneten Fördersätze nach AK-Modell 1:

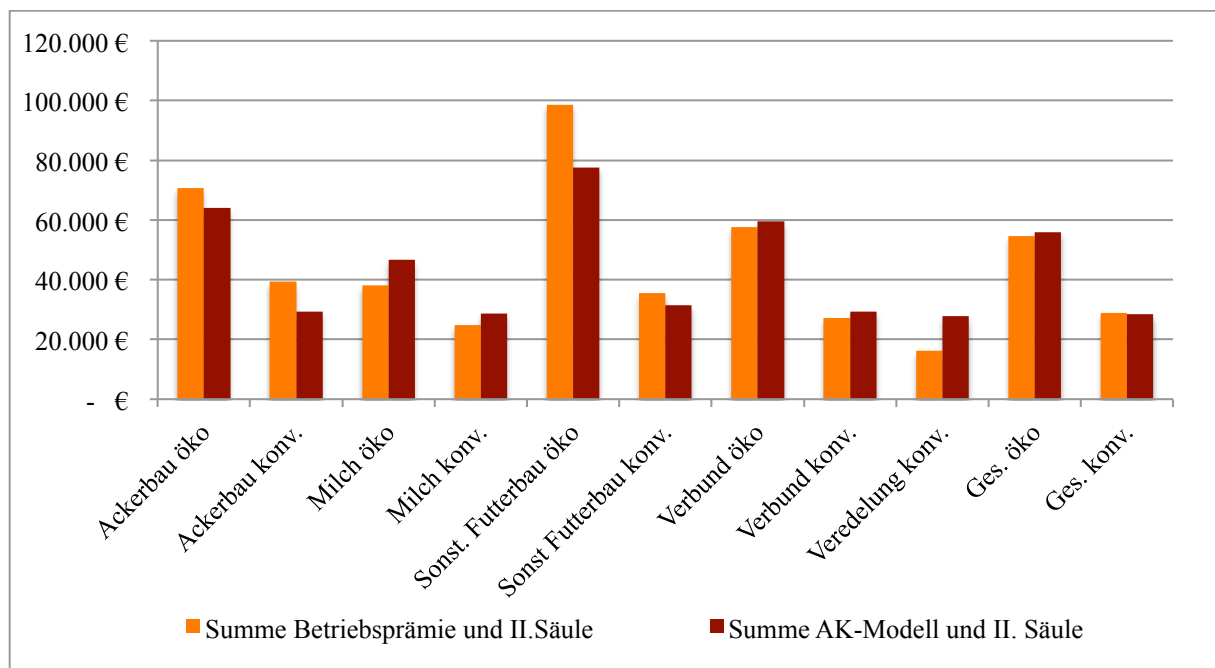


Abbildung 2: Aktuelle Fördersumme in I. und II. Säule sowie angepasste Förderung nach AK-Modell 1 (inklusive II. Säule) (Eigene Berechnung)

⁷ Eine einfache Überschlagsrechnung zeigt, dass sich bei Finanzierung deutschen Haushaltsmitteln ein finanzieller Mehrbedarf von ca. 15 Mrd. Euro ergäbe. Dies erscheint angesichts der Schuldenbremse kaum vermittelbar.

In der folgenden Abbildung 3 werden die Verluste der verschiedenen Betriebstypen durch die Umstellung auf das AK-Modell 1 dargestellt.

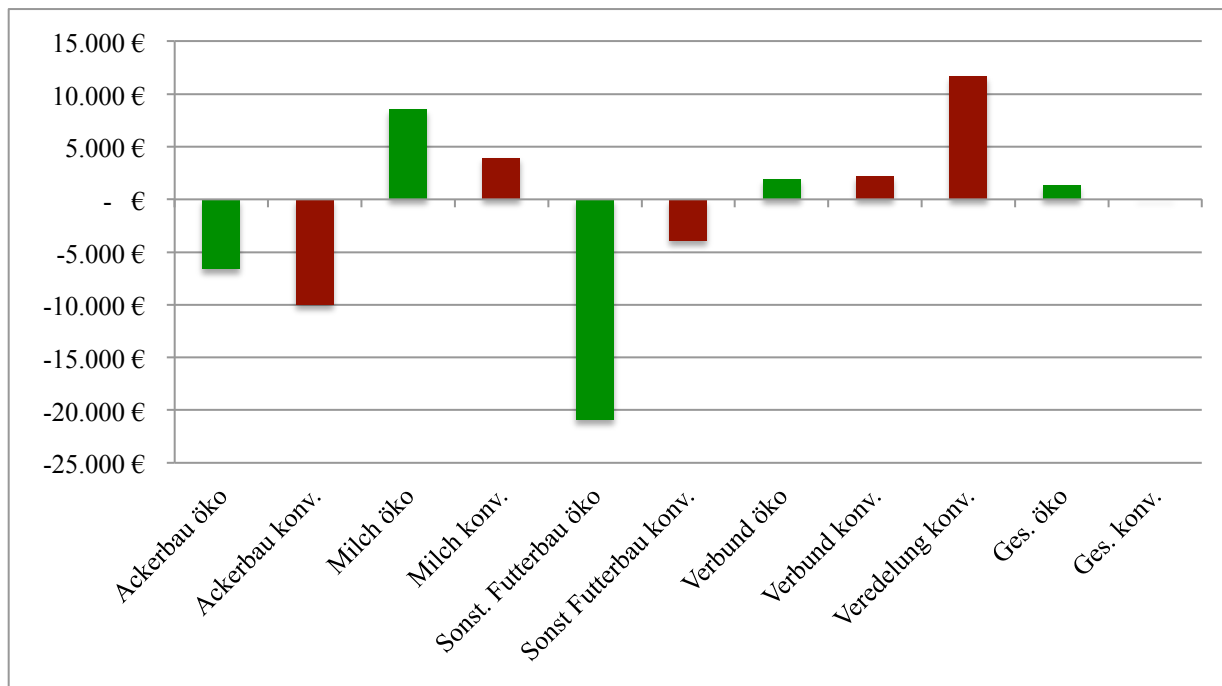


Abbildung 3: Auswirkung der Umstellung des Fördersystems auf die Arbeitskraft nach AK-Modell 1 im Vergleich zum Referenzmodell (Eigene Berechnung)

Die Grafik zeigt, dass vor allem Umverteilungen zwischen den Betriebstypen stattfinden würden. Es lässt sich jedoch kaum Begründen, warum Veredelungsbetriebe sehr viel mehr gesellschaftliche Leistungen produzieren, als dies bei den Ackerbau oder den sonstigen Futterbau-Betrieben der Fall ist. Insofern entwickelt das AK-Modell (neben der gewünschten Verteilung von großen zu kleinen Betrieben) eine gewisse Unwucht zwischen den Betriebstypen.

A2. Berechnung nach Daten der Landwirtschaftszählung 2010

Poppinga und Jostes (2013) fordern in einem Papier des Kasseler Institutes für ländliche Entwicklung e.V. die Wirkung des AK-Modells mit Hilfe einer anderen Berechnungsweise und Daten der Landwirtschaftszählung 2010 des Bundesamtes für Statistik dazustellen. Interessant ist zunächst, dass Poppinga und Jostes (2013) diese Berechnung nicht selbst durchführen. Im folgenden wird dargestellt, wie eine solche Berechnung aussehen könnte.

Die Daten der Landwirtschaftszählung 2010 enthalten Angaben zur Betriebsgröße und Arbeitskräftebesatz auf konventionellen und ökologischen Betriebe innerhalb der verschiedenen Größenklassen in Deutschland. Allerdings macht das Statistische Bundesamt keine Angaben zu den Flächen und Arbeitskräften in den einzelnen Betriebstypen (Ackerbau, Futterbau, Veredelung und Verbundbetriebe). Insofern können die oben skizzierten Berechnungen nur wie unter A1.) mit Hilfe der BMVEL-Testbetriebsdaten gemacht werden. Die pauschale Kritik von Poppinga und Jostes (2013) geht insofern in diesem Punkt fehl. Allerdings kann eine Abschätzung vorgenommen werden, wie das Modell auf alle ökologischen und konventionellen Betriebe wirkt und diese Berechnung wollen wir an der Stelle präsentieren:

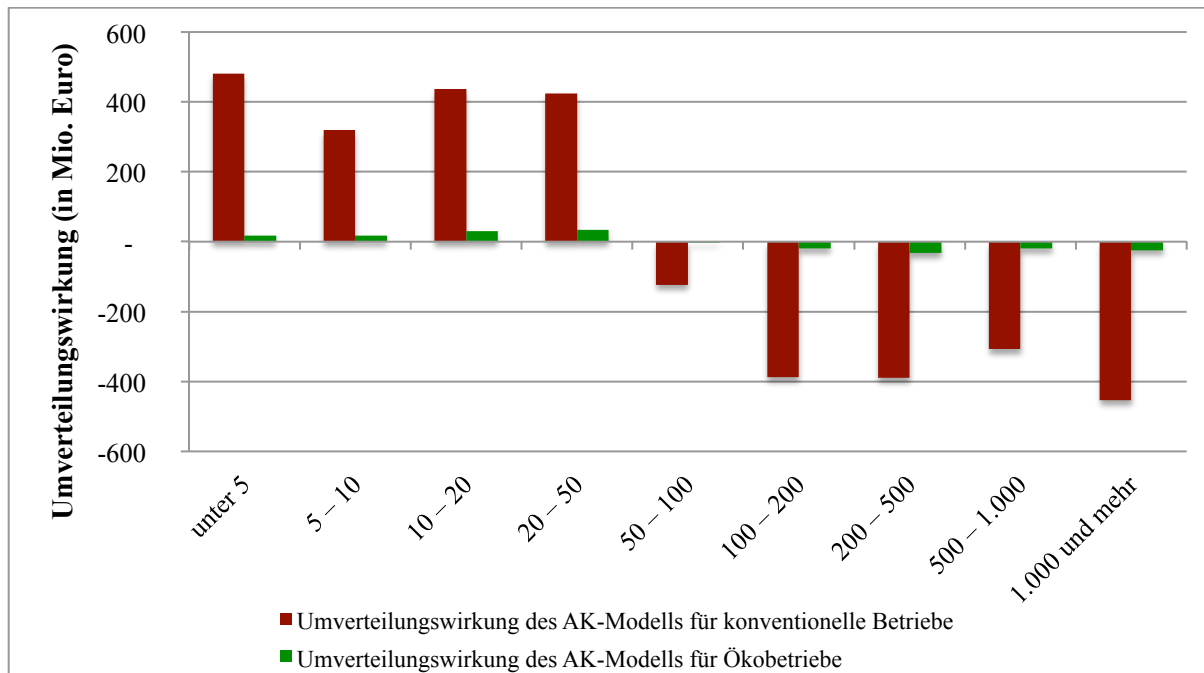


Abbildung 4: Umverteilungswirkung des AK-Modells in den verschiedenen Betriebsgrößenklassen im konventionellen und ökologischen Landbau (eigene Berechnung nach Daten des stat. Bundesamtes 2010)

Die Berechnung zeigt, dass Betriebe größer 50 ha verlieren und Betriebe, die kleiner als 50 ha sind, gewinnen. Dies stellt jedoch kein Argument *per se* für das AK-Modell dar, da nach unserer Auffassung kleine Betriebe nicht pauschal mehr gesellschaftliche Leistungen erbringen (Siehe oben).

Interessant erscheint in diesem Zusammenhang jedoch, dass ca. 2,03 Mio. € der Direktzahlungen zu Lasten von Ökobetrieben auf konventionelle Betriebe umgeschichtet werden. (Uns ist nicht ganz klar, warum Poppinga und Jostes (2013) auf dieses Detail nicht aufmerksam machen.) Diese Summe stellt ca. 0,6% des Gesamtvolumens dar und ist somit nicht besonders hoch. Allerdings zeigt es die Unwägbarkeit eines solchen Modells für den Ökosektor. Daneben zeigt die Abbildung 3, dass v.a. Ökobetriebe ab 50 Hektar Größe drastisch verlieren würden. Da auch die Umweltbilanz von großen Ökobetrieben insgesamt positiv ist, lässt sich eine solche Umverteilung überhaupt nicht rechtfertigen – v.a. wenn man bedenkt dass, die Hauptgewinner einer solchen Umverteilung die konventionellen Veredelungs- und Gartenbaubetriebe sind.