

*Pro & Contra*

# Sinnhaft oder sinnlos?

*„Das bestehende System der Flächenprämien ist das richtige Instrument zur Förderung von Ökobetrieben“ – so lautet die These des Bundeslandwirtschaftsministeriums.*

*In unserem Pro & Contra gehen jeweils eine Expertin und ein Experte der in der Branche umstrittenen Flächenprämie auf den Grund.*

Laute Bauernverband zahlen die EU-Bürger\*innen im Durchschnitt jeden Tag je 32 Cent für die EU-Agrarpolitik, also jährlich rund 117 Euro pro Person. Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) definiert die Kernziele der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) als eine marktorientierte Förderung der Landwirtschaft unter Berücksichtigung der Stärkung der Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe. Gleichzeitig soll eine innovative und wachstumsorientierte Politik zur ländlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der Ziele des Umwelt-, Ressourcen- und Klimaschutzes beitragen. Diese

Förderung erfolgt aus zwei EU-Agrarfonds, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL, auch als 1. Säule der GAP bezeichnet) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER, auch 2. Säule der GAP genannt). Während die Beihilfen der 1. Säule bis 2005 an die Erzeugung bestimmter Agrarprodukte gebunden waren, werden in Deutschland die Direktzahlungen heute in Form flächenbezogener Zahlungen unabhängig von Art und Umfang der landwirtschaftlichen Produktion gewährt.

Besonders über diese Direktzahlungen der 1. Säule wird im Landwirtschaftssektor gestritten. Kein Wunder, denn es handelt sich um beträchtliche Fördergelder, die von der Europäischen Union im Rahmen der GAP alljährlich an die Mitgliedsstaaten ausgeschüttet werden. Mit dem endgültigen GAP-Haushalt 2014 bis 2020 wurden mehr als 291 Milliarden Euro für Direktzahlungen oder 71,3 Prozent der Gesamtmittel der GAP bereitgestellt. Davon gingen jährlich 4,85 Milliarden Euro über die 1. Säule nach Deutschland.

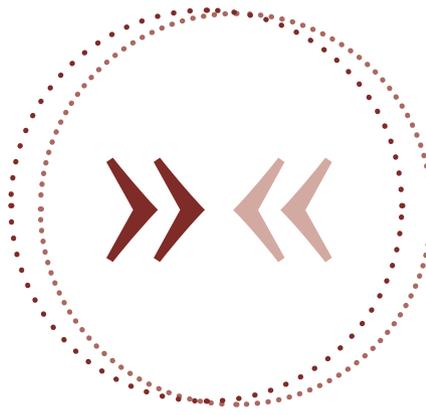


Die Flächenprämie wird im Ökosektor seit Jahren diskutiert.

Umweltorganisationen wie der Naturschutzbund Deutschland (NABU) beklagen bei der Mittelverwendung aus diesem Topf eine mangelnde Transparenz. Bislang hätten die Bürger\*innen so gut wie keine Chance herauszufinden, für welche Maßnahmen und für welche Fläche genau die Agrarsubventionen eines Betriebs ausgegeben werden. Denn veröffentlicht werde nur die Höhe der Subvention pro Empfänger. Für welche Fläche und welche Maßnahme diese Gelder eingesetzt werden, sei nicht dokumentiert. Der Ökosektor diskutiert die Sinnhaftigkeit der Direktzahlungen bereits seit vielen Jahren.

Einerseits profitieren auch Ökobetriebe von der Flächenprämie. Aber meist verfügen Biobetriebe über kleinere Flächen als konventionelle und die positiven Beiträge von Ökobetrieben zu mehr Biodiversität, Umwelt und Tiererschutz werden aufgrund der geringeren Menge an ELER-Fördermitteln nicht ausreichend honoriert. Deshalb lautete eine politische Forderung aus dem Sektor, dass die GAP-Mittel stärker in die 2. Säule und in die damit vergüteten Umweltleistungen landwirtschaftlicher Betriebe fließen sollen, um so die Agrarwende hin zu einer nachhaltigen Wirtschaftsweise gezielt zu fördern. Seitens der Politik besteht bisher wenig Interesse, das bestehende Modell grundlegend zu ändern: „Die Zahlen belegen, dass unsere gezielte Förderung wirkt: Wir unterstützen Landwirte dabei, wenn sie auf Ökolandbau umstellen – und wir fördern auch, wenn sie bei dieser kostenintensiveren Bewirtschaftung bleiben“, so die Ministerin für Landwirtschaft und Ernährung, Julia Klöckner, im Sommer 2020. (gwp)

*Der Ökolandbau bewahrt und belebt die Artenvielfalt. Dies gelingt vor allem auf der Fläche. Das bestehende Instrument der Flächenprämien entspricht damit dem ökologischen Gedanken, meint Delia Micklich.*



Gerade flächenmäßig größere Ökobetriebe leisten einen sehr wertvollen Beitrag zur Erhaltung der Biodiversität und sind zudem Garant für die Erzeugung fast rückstandsfreier Nahrungsmittel. Denn in flächenmäßig größeren Betrieben ist die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Verunreinigungen (durch Abdrift und/oder Verwehungen) der ökologisch angebauten Kulturen mit Pflanzenschutzmitteln aus dem konventionellen Landbau kommt, deutlich geringer als in kleinstrukturierten Betrieben. Auch die Artenvielfalt profitiert.

Allgemein gilt, je mehr Landwirtschaftsbetriebe auf Ökolandbau umstellen, desto höher ist der Nutzen für unsere Natur, unser Wasser und die Umwelt. Dabei unterstützt zum einen die Anzahl der Ökobetriebe, noch bedeutender ist jedoch die ökologisch bewirtschaftete Fläche. Der Ökolandbau setzt auf weite und vielfältige Fruchtfolgen und beweidet das Grünland mit Wiederkäuern. Das alles ist wichtig und hat deutliche Auswirkungen auf unsere Artenvielfalt. Die Artenvielfalt in der Landschaft hängt nicht nur von der Bewirtschaftungsform ab, sondern auch von den naturnahen Begleitbiotopen wie Hecken, Gewässern und ungenutzten Offenflächen. Viele Arten leben ausschließlich in den Begleitbiotopen oder benötigen diese als Teillebensraum.

## Jede Ökofläche ist ein Gewinn

Sofern ein Ökobetrieb seine Betriebsflächen ökologisch bewirtschaftet, erweist er der Artenvielfalt einen sehr wichtigen Dienst. Allein durch die Tatsache, ökologisch zu wirtschaften, wird viel für die Biodiversität getan. Jede Fläche, die ökologisch bewirtschaftet wird, ist ein Gewinn für uns alle. Für den Erhalt der Artenvielfalt und damit auch für uns Menschen. Kleinflächige und kleinteilige Landwirtschaft erfüllt mit Sicherheit die Vorstellung und Sichtweise vieler Menschen, welche sie aus Darstellungen der Landwirtschaft in einem Bilderbuch kennen.

## Pro: Mehr Vielfalt durch mehr Fläche



**Dr. Delia Micklich**

Biopark e.V., [info@biopark.de](mailto:info@biopark.de)

Bewirtschaften zwei oder mehr benachbarte Betriebe ihre Flächen ökologisch, so vergrößert sich der Lebensraum für die heimische Flora und Fauna entsprechend. Zudem können dadurch weitere, für viele Arten wichtige Vernetzungen zwischen den für sie notwendigen Habitaten geschaffen werden. Den gleichen positiven Effekt haben Ökobetriebe mit mehr Flächenausstattung.

Größere und kleine Biopark-Betriebe gehen seit ein paar Jahren sogar noch einen Schritt weiter. Neben der ökologischen Wirtschaftsweise wird durch gezielt ausgewählte und zudem auf jeden einzelnen Betrieb zugeschnittene Maßnahmen nicht nur die Artenvielfalt erhalten, sie wird sogar nachweislich gesteigert. Auf dem Acker, auf dem Grünland und in anderen Landschaftselementen erbringen Betriebe zusätzliche Naturschutzleistungen für bestimmte Zielarten.

Ökobetriebe tragen in hohem Maße zur Artenvielfalt bei. Das belegen wissenschaftliche Studien. Wegen des positiven Beitrags jeder Ökofläche zur Biodiversität müssen auch zukünftig diese Leistung aller Ökobetriebe und jeder ökologisch bewirtschaftete Hektar honoriert werden. Der Ökolandbau ist die Form der Landwirtschaft, die es weiterzuentwickeln gilt. Sie sollte als Vorbild für die zukünftige Landwirtschaft dienen. Egal ob groß oder klein. Und solange es erst zehn Prozent Ökofläche an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche in Deutschland gibt, ist es noch wichtiger,

jeden Hektar Ökofläche mittels Flächenprämie zu honorieren. Erklärtes Ziel der EU ist es, den Anteil von Ökolandbauflächen an der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf 25 Prozent bis 2030 zu steigern, Deutschland hat sich 20 Prozent als Ziel gesetzt. Es ist wichtig, die Leistungen der Ökobauern für Natur und Gesellschaft angemessen zu honorieren. Noch geschieht das über Prämien. Sofern die sogenannten wahren Kosten – die Kosten inklusive produktionsbedingter Folgekosten für Umwelt und Gesellschaft – für unsere Lebensmittel zu zahlen wären, wären Ökoprodukte nicht teurer als konventionelle. Sobald landwirtschaftliche Betriebe wahre, wertschätzende und nicht durch Prämienzahlungen niedrig gehaltene Preise für ihre Produkte erhalten, bräuchte es keine Flächenprämien für Direktzahlungen mehr, sondern lediglich die Honorierung der Leistungen, die für das Gemeinwohl der Gesellschaft und Natur- und Umwelt erbracht werden. □

*Fließen öffentliche Gelder, muss das Gemeinwohl davon profitieren. Mit der Flächenprämie wird jedoch der falsche Maßstab angelegt, es braucht daher eine neue Förderlogik, so Jürgen Metzner.*

Die Flächenprämie ist ein Auslaufmodell, und das ist gut so! Klimaschutz, Klimaanpassung, Rückgang der Biodiversität, Strukturwandel in der Landwirtschaft, Rückzug der Landwirtschaft aus benachteiligten Gebieten – keine der Herausforderungen werden mit pauschalen Flächenprämien gemeistert. Wir brauchen neue Modelle, die wirksam Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft honorieren und Betrieben zugleich eine wirtschaftliche Perspektive geben.

Dabei geht es jedoch nicht um „große“ und „kleine“ Betriebe, um Bio oder Konventionell. Es geht darum, welche Betriebe diese Leistungen erbringen wollen oder können. Es ist eine unternehmerische, betriebsbedingte Entscheidung, welche Produkte die Landwirt\*innen anbieten – Milch, Zuckerrüben oder doch eher Biodiversität und Moorschutz? Viele dieser „Gemeinwohlleistungen“ werden vom Markt nicht vergütet, sollten aber freiwillig erbracht werden. Hier muss die künftige Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gegensteuern.

Alle Betriebe und Betriebstypen müssen ihr Potenzial einbringen können. Wir wollen schließlich ehrgeizige Ziele erreichen und dafür brauchen wir möglichst viele der 263 500 Betriebe in Deutschland. Direktzahlungen sind hierfür ein

gutes Instrument, da sie im Gegensatz zu den freiwilligen Maßnahmen der 2. Säule einkommenswirksam sind. Sie tragen in Deutschland mit durchschnittlich 56 Prozent erheblich zum Einkommen vieler landwirtschaftlicher Betriebe bei.

Wenn öffentliches Geld fließt, erwartet die Gesellschaft, dass die Leistungen auch nach ihren erwartbaren Effekten auf das Gemeinwohl bewertet werden – und zwar betriebspezifisch. Schließlich erzeugen die einen mehr, die anderen weniger „Gemeinwohl“. Eine pauschale Flächenprämie mit der „Gießkanne“, bei der allein die Fläche eines Betriebs, nicht die Art der Bewirtschaftung den Ausschlag gibt, ist dafür denkbar ungeeignet. Punktesysteme, die Maßnahmen nach ihren Effekten bewerten, sind das schon eher! Empfehlungen aus der Wissenschaft, die Agrarförderung in diese Richtung zu entwickeln, lie-



## Contra: Die Gieß- kanne hat ausgedient



**Dr. Jürgen Metzner**

Geschäftsführer Deutscher Verband für  
Landschaftspflege (DVL) e.V.,  
j.metzner@dvl.org

gen seit Jahren auf dem Tisch. Und mittlerweile bewegen sich auch Politik und Gesellschaft in diese Richtung. Demnach sollen pauschale Flächenprämien mittelfristig auslaufen und durch eine neue Förderlogik ersetzt werden. Es geht inzwischen also weniger um die Frage, ob, sondern wie der Übergang verlässlich gestaltet wird.

## Prinzip Gemeinwohl

Der Deutsche Verband für Landschaftspflege (DVL) stellt deshalb das unternehmerische Denken der Landwirt\*innen und die ökologischen Effekte ihrer umweltförderlichen Bewirtschaftungsweise in den Mittelpunkt seines Vorschlags zur GAP: Bei der „Gemeinwohlprämie“ rückt an die Stelle von Fördervorgaben die unternehmerische Entscheidung, definierte Umweltleistungen im Bereich Biodiversität, Klima- und Gewässerschutz freiwillig zu erbringen. Die Gemeinwohlprämie ist wissenschaftlich evaluiert und praxisreif. Sie wurde gemeinsam mit ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben in Größenordnungen von circa 36 bis 2 500 Hektar entwickelt und kann in der grünen Architektur als Ökoregelung verortet werden. Neue Modelle müssen sich aber auch an der pauschalen Flächenprämie messen lassen. Bei der Gemeinwohlprämie werden deshalb bundesweit einheitliche Maßnahmen angeboten. Sie sind administrierbar und auch vom bestehenden Fördersystem der 2. Säule ab-

grenzbar. Auch die Anschlussfähigkeit an das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) ist elementar.

Mit der Gemeinwohlprämie werden Betriebe zielgerichtet für Gemeinwohlleistungen statt pauschal für die Betriebsfläche entlohnt. Dieses neue Bezahlssystem stärkt auch die Biobetriebe. Sie können in Kombination mit Maßnahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) nachweislich mehr verdienen als bisher, da sie bei ordnungsgemäßer Betriebsführung per se schon mehr Gemeinwohleffekte „erzeugen“ als viele konventionelle Betriebe. Und bewerten wir statt pauschaler Betriebsfläche konkrete Gemeinwohlleistungen, fallen auch für Biobetriebe die lästigen Diskussionen um die Doppelförderungen zwischen 1. und 2. Säule unter den Tisch. Das wären schöne Aussichten! □