



Kasseler Institut für
ländliche Entwicklung e.V.

ARBEITSERGEBNISSE 04/2013

Arbeit richtig bewerten!

Eine kritische Analyse zur aktuellen Debatte

Onno Poppinga
in Zusammenarbeit mit Anneke Jostes

Immenhausen-Holzhausen / Januar 2013

Diese Arbeitsergebnisse 04/2013 enthalten eine kritische Durchsicht von Texten, mit denen Viola von Cramon-Taubadel (MdB) und Sebastian Lakner (Universität Göttingen) Überlegungen der LAG Landwirtschaft der Grünen NRW zur Neuausrichtung der Betriebsprämie auf kalkulatorische Arbeitskräfte (statt Fläche) als „populistisch“ ablehnen.

Inhaltsverzeichnis

1	Neuausrichtung der Betriebsprämien.....	3
2	Zusammenfassung der Kritik	4
3	Gerechte Verteilung oder Sozialpolitik?.....	5
3.1	Exkurs „gewerbliche Betriebe“.....	6
3.2	Neue Begründung für die Betriebsprämie.....	6
3.3	Neue Berechnung der Betriebsprämie	7
4	Rechenfehler	8
4.1	Erste Unkorrektheit.....	8
4.2	Zweite Unkorrektheit.....	10
4.3	Dritte Unkorrektheit.....	11
4.4	Vierte Unkorrektheit	12
4.5	Exkurs	12
5	Zusammenhänge von Betriebsgröße und Umweltwirkung in der Landwirtschaft.....	15
6	Zusammenhänge zwischen Bewirtschaftungsformen und Umweltwirkungen in der Landwirtschaft	17
7	Anlagen	22

Anmerkung

Bei den analysierten Texten handelt es sich um folgende Papiere:

- Lakner, Sebastian und Viola von Cramon-Taubadel: „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“ (2. Revision im Oktober 2012)
- „Bindung der Direktzahlungen an die Arbeitskraft („AK-Modell“) – Auswertung und Bewertung“ Sebastian Lakner, PowerPoint-Vortrag bei der Anhörung der BAG Landwirtschaft von Bündnis90/ Die Grünen, 19.10.2012
- „Neue Wege in der Agrarpolitik. Das Arbeitskraft-Modell (kurz: AK-Modell)“; außerdem „Weitere technische Erläuterungen“ (Diskussionspapier der LAG Landwirtschaft NRW)

1 Neuausrichtung der Betriebsprämien

Die Diskussion um eine Neuausrichtung der Betriebsprämie (d. h. der „1. Säule“) beschäftigt viele agrarpolitisch interessierte Menschen. Ein wichtiger Teil dieser Diskussion besteht in dem Vorschlag, nicht mehr die Nutzfläche, sondern die Arbeitskräfte als Bemessungsgröße für die Höhe der Direktzahlungen zu verwenden. Hier soll auf eine diesbezüglich sehr kontrovers geführte Debatte im Umfeld der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ eingegangen werden. Für die Umstellung auf den (kalkulatorischen) Arbeitskräftebedarf der Betriebe spricht sich die Landesarbeitsgemeinschaft Landwirtschaft der Grünen in Nordrhein-Westfalen (LAG) aus (im Folgenden „NRW-Papier“ genannt). Heftig kritisiert und als populistisch qualifiziert wird es von Frau von Cramon-Taubadel (MdB) und Herrn Sebastian Lakner (Universität Göttingen).

Die folgenden Texte gehen auf die Zusammenhänge ein, die für die Debatte wohl eine besonders große Bedeutung haben:

1. Der Umgang mit der Begründung des Vorschlags, die Arbeitskräfte statt der Fläche zur Grundlage der Bestimmung der Höhe der Betriebsprämie zu machen.
2. Die Abschätzung der finanziellen Wirkung einer derartigen Umstellung durch Beispielsrechnungen.
3. Die Bedeutung der Umweltwirkungen, die im Zusammenhang mit einem hohen bzw. einem niedrigen Arbeitskräftebesatz gesehen werden können. Dabei werden zum einen Texte, auf die Frau von Cramon-Taubadel und Herr Lakner sich beziehen, vorgestellt und auf die angegebenen Schlussfolgerungen hin gesichtet. Dieser Text ist verfasst von Frau Anneke Jostes.
4. Die kritische Prüfung der schon älteren Dissertation von Frau Dr. Hiltrud Nieberg, die von Cramon-Taubadel und Lakner als Beleg für ihre Auffassungen heranziehen, erfolgt durch Nachdruck einer darauf bezogenen - ebenfalls schon älteren - Kritik; sie wurde verfasst von Martin Hofstetter und Onno Poppinga.

Es war leider nicht möglich auf alle von Cramon-Taubadel und Lakner gemachten Aussagen einzugehen.

2 Zusammenfassung der Kritik

1. Von Cramon-Taubadel und Lakner äußern sich mit keinem Wort zu der grundsätzlichen Aussage der LAG, die Ausrichtung der Betriebsprämie auf die Arbeitskräfte (statt der Fläche) sei erforderlich, um zu einer gerechten Verteilung der öffentlichen Mittel zu kommen.
2. Dem Verständnis der LAG nach handelt es sich bei der Betriebsprämie um die Bezahlung von Leistungen, die landwirtschaftliche Betriebe erbringen. Sie gehen davon aus, dass die derzeitige Form der Betriebsprämie nicht zu einer als gerecht empfundenen Verteilung der öffentlichen Gelder führt. Von Cramon-Taubadel und Lakner verwandeln diesen Ansatz in Sozialpolitik und argumentieren mit dem Kriterium der Bedürftigkeit.
3. Während die LAG ihren Vorschlag eindeutig und unüberlesbar auf die Betriebsprämie bezieht, packen von Cramon-Taubadel und Lakner die Betriebsprämie mit der flächenbezogenen Zahlungen der 2. Säule zusammen und dies ohne Begründung.
4. Von Cramon-Taubadel und Lakner kommen auf Grund von Berechnungsbeispielen zu der Aussage, die Ökobetriebe würden benachteiligt. Bei der Berechnung sind ihnen mehrere Fehler unterlaufen. Tatsächlich würde eine Umstellung der Betriebsprämie (mit den von Cramon-Taubadel und Lakner verwandten Zahlen und auf der Basis der betrieblichen Arbeitskräfte) die finanzielle Situation konventionellen Haupterwerbsbetriebe leicht, die der ökologischen Haupterwerbsbetriebe stärker verbessern.
5. Eine zusätzlich vom Autor durchgeführte Auswertung von Daten der Landwirtschaftszählung 2010 präzisiert die Einschätzung: eine arbeitsorientierte Betriebsprämie würde die Zahlungen an Betriebe bis 50 ha sehr stark erhöhen; bei den Betrieben zwischen 50 und 100 ha würden sich wenig Veränderungen ergeben; die Betriebe über 100 ha und vor allem die sehr flächenstarken Betriebe würden deutlich weniger Geld vom Staat erhalten. Dies sowohl bei den konventionellen wie auch bei den ökologischen Betrieben.
6. Von Cramon-Taubadel und Lakner zitieren vier Studien, um ihre Aussage zu belegen, dass es weder aus der Theorie noch aus der Empirie Hinweise darauf gäbe, dass kleine Betriebe grundsätzlich umweltfreundlicher seien als große. Ein Blick in die Studien zeigt, dass diese die Aussage, für die sie herangezogen werden, nicht stützen: Kleine Betriebe werden nahezu eindeutig im Vorteil gesehen. In drei von vier Studien gehen die Autoren sogar soweit, politische Maßnahmen zu fordern, um die arbeitsintensiven Betriebe mit ihren positiven Umweltwirkungen gezielt zu unterstützen. Hier kann das AK-Modell Lösungsansätze bieten.

3 Gerechte Verteilung oder Sozialpolitik?

Das NRW-Papier schlägt vor, die Bemessungsgrundlage für die Betriebsprämie - bisher ist es ausschließlich der Umfang der Nutzfläche eines Betriebes - neu auszurichten und statt der Flächengröße die Höhe des kalkulatorischen betrieblichen Arbeitsaufwands zu nutzen. Da Adjektiv „kalkulatorisch“ beschreibt die Vorgehensweise: es geht nicht um die real (im Einzelbetrieb) vorhandenen Arbeitskräfte oder real gearbeitete Stunden, sondern um durchschnittliche Standardwerte, die bei gegebenen Betriebsstrukturen zur Arbeitserledigung erforderlich sind. Die LAG Landwirtschaft NRW begründet diesen Vorschlag ganz unzweideutig mit „dem Wunsch nach mehr Gerechtigkeit“. Weitere Aussagen, aus denen die Motivation für den Vorschlag der LAG deutlich hervorgeht, lauten: „Das AK (=Arbeitskraft) Modell verteilt die Mittel aus dem EAGLF, 1. Säule, die bislang ungerecht und undifferenziert an den Grundbesitz ausgezahlt werden“ sowie: da mit zunehmender Größe bei Betrieben eine Kostendegression eintritt, führt „die jetzige Flächenprämie zu unerträglichen Ungerechtigkeiten“.

Auf diesen Begründungszusammenhang gehen von Cramon-Taubadel und Lakner an keiner Stelle ein; sie negieren ihn komplett. Anstatt eine Auseinandersetzung um die bisherige Wirkung und Verteilung der Betriebsprämie zu führen und zu entscheiden, ob der „LAG Vorschlag“ dazu einen plausiblen Beitrag leistet oder nicht, werden ausschließlich eigene Überzeugungen für die Formulierung der Kritik herangezogen („Umweltwirkung“; „Sind kleine Betriebe besonders förderungswürdig?“ u. a. m.). Die einzige Forderung gegenüber der Betriebsprämie durch von Cramon-Taubadel und Lakner lautet: „Sofern die klassische Agrarpolitik keine Bedürftigkeit nachweisen kann, erscheint eine pauschale Reduktion des Einkommenstransfers in der 1. Säule angemessen... Eine solche Reduktion der 1. Säule könnte u. a. auch die Effektivität der in der II. Säule verausgabten Gelder erhöhen“. Da Ausgaben der 2. Säule generell mit 50 % durch die Landesagrарhaushalte kofinanziert werden müssen (im Gegensatz zur Betriebsprämie, die zu 100 % von der EU gezahlt wird) ist angesichts der „klammen“ Landeshaushalte klar, dass diese von Cramon-Taubadel und Lakner geforderte Umverteilung allenfalls nur ein bescheidenes Maß erreichen könnte.

Hinzu kommt, dass bei Zahlungen der „II. Säule“ (außer bei der Investitionsförderung) der Grundsatz gilt, dass es um einen Ausgleich von Nachteilen (=höhere Kosten) geht, die bei spezifischen Produktionsformen gegeben sind (Beispielsweise: Landwirtschaft in Benachteiligten Gebieten und Ökolandbau). Eine Verbesserung des Einkommens ist weder Ziel noch - den Vorgaben nach - erlaubt.

Eine politische Position ausgehend von eigenen Überzeugungen/Kriterien zu beurteilen ist selbstverständlich angesagt, ein völliges Übergehen der Argumentation der anderen Seite (keine Würdigung, keine Kritik) ist dagegen einfach inakzeptabel.

3.1 Exkurs „gewerbliche Betriebe“

Im „Göttinger Papier“ gibt es allerdings eine Forderung, die u. U. als Bezug zur jetzigen Form der Betriebsprämie interpretiert werden kann; es ist die Forderung „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“ („Neue Irrwege...“, S. 4).

Dazu ist allerdings zu sagen:

1. Die inhaltliche Aussage wird nicht begründet, sondern nur behauptet. Beispielsweise hat der Vorsitzende von „Naturland“, Prinz zu Löwenstein, ähnlichen Aussagen bei vielen Gelegenheiten widersprochen¹.
2. Würde diese Forderung umgesetzt, so würde auch einer als Gewerbe geführten Tierhaltung bei Ökobetrieben (im Geflügelsektor verbreitet) die Förderung entzogen. Dies steht im Widerspruch zu der mehrfach im „Göttinger Papier“ wiederholte pauschale Aussage, ökologische Betriebe hätten (per se) eine umwelt- und tierfreundliche Produktionsweise.

3.2 Neue Begründung für die Betriebsprämie

Im NRW-Papier wird eine durchaus neue und gerade in ihrem theoretischen Ansatz interessante Begründung für die Betriebsprämie entwickelt: „Zur Erhaltung der Multifunktionalität der bäuerlichen Landwirtschaft und des vielfältigen ländlichen Raumes ist die Vergütung der öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft für unsere Gesellschaft unabdingbar und inzwischen über die Partei- und Sozialgrenzen hinweg für notwendig anerkannt. Denn in unserer Dienstleistungsgesellschaft sind wesentliche Bereiche der Arbeitswelt, deren Einzelleistungen ebenfalls nicht quantifiziert - also nicht gezählt werden können (z. B. Ausbildung, Sicherheit, allgemeine Dienstleistungen, Politik, Verwaltung, etc.) aus der öffentlichen Hand finanziert und keiner der so bezahlten würde sich als Subventionsempfänger bezeichnen lassen. Doch wie verteilt man am sinnvollsten? Da in all den o. g. Bereichen die Arbeitskraft im Mittelpunkt steht, muss das hierbei auch der Fall sein“. An anderer Stelle formuliert die LAG ihre Sicht auf die Betriebsprämie mit der volkswirtschaftlichen Leistung: „Durch die Umstellung auf den Verteilungsparameter Arbeitskraft würden gerade diese Betriebe (gemeint sind arbeitsintensive bäuerliche Betriebe; OP) endlich den gerechten Lohn für ihre volkswirtschaftliche Leistung bekommen.“ Die Betriebsprämie wird also nicht mehr als Ausgleich für durch politische Entscheidungen abgesenkte Erzeugerpreise (Argumentation der „MacSherry-Reform“ 1992), auch nicht als Ausgleich für (angeblich) höhere Standards im Umweltschutz (Argumentation nach der „Entkopplung“) verstanden, sondern als Bezahlung von Leistungen,

¹ Die Forderung nach einer Begründung wird auch nicht dadurch überflüssig, dass die inhaltliche Aussage von uns geteilt wird (aber mit Begründung).

die von den landwirtschaftlichen Betrieben für die Öffentlichkeit erbracht wurden, - aus öffentlichen Mitteln.²

Auch auf diesem Begründungszusammenhang gehen von Cramon-Taubadel und Lakner mit keinem Wort ein. Stattdessen sprechen sie von einer denkbaren Berücksichtigung von „Sozialen Leistungen, die ein landwirtschaftlicher Betrieb erbringt“ bzw. (in ihrer PowerPoint Version) von „Sozialpolitik: ja, Bedürftigkeit ist unklar und Zielgenauigkeit fraglich“. Das heißt: eine Betriebsprämie, die als Bezahlung von Leistungen verstanden wird, wird verwandelt in die Frage nach sozialer Bedürftigkeit. Die Forderung nach mehr Gerechtigkeit bei der Verteilung einer Betriebsprämie, die öffentliche Leistungen landw. Betriebe abgelten soll, wird verwandelt in die Einschätzung, es gehe um Sozialpolitik, die sich an Bedürftigkeit auszurichten habe.

Letzteres mag zwar die Position von Cramon-Taubadel und Lakner sein und es ist ihnen natürlich unbenommen, sie zu vertreten. Wenn aber ein politischer Vorschlag kritisiert werden soll, der den eigenen Positionen widerspricht, dann geht kein Weg daran vorbei, sich mit der „anderen“ Argumentation auseinander zusetzen und sie nicht einfach zu negieren.

3.3 Neue Berechnung der Betriebsprämie

Im NRW-Papier wird eindeutig ausgesagt, auf welchen Teil der staatlichen Direktzahlungen sie sich bezieht: „Das AK-Modell verteilt die Mittel aus den EAGFL, 1. Säule, die bislang ungerecht und undifferenziert an den Grundbesitz ausgezahlt werden“.

Im Gegensatz dazu wird sowohl im „Göttinger Papier“ sowohl im Text wie auch in ihrer Beispielsrechnungen nicht mit den Zahlen der Betriebsprämie (d. h. der 1. Säule) gearbeitet sondern mit der „Summe Betriebsprämie und 2. Säule“ (Anhang des Textes, Fußnote der Tabellen)³.

Das ist zum einen ein prinzipiell nicht akzeptables Vorgehen, weil im NRW-Papier nicht vorgeschlagen wird, auch die flächenbezogenen Zahlungen der 2. Säule nach Arbeitskriterien neu zu berechnen. Zum anderen führt es zu einer Verzerrung der Ergebnisse, weil der Anteil der Betriebsprämie an den gesamten Direktzahlungen sich zwischen den Betriebsformen und zwischen öko- bzw. konventionellen Betrieben sehr deutlich unterscheidet.

² Leider wird aber nichts ausgesagt über das Verhältnis von Einkommen, das aus öffentlichen Mitteln stammen soll, und Einkommen, das sich aus Markterlösen ergibt. An dieser Stelle wie auch bei den Überlegungen zur Nutzung eines regionalen Vergleichslohns (statt eines Bezugs zur Höhe der bisher von der EU gezahlten Betriebsprämie), lässt das LAG-Konzept viele Fragen offen. Dem Ansatz, die Betriebsprämie als Bezahlung von öffentlichen Leistungen zu interpretieren, würde es beispielsweise gut tun, wenn diese Leistungen detaillierter als mit der Vokabel „Multifunktionalität“ beschrieben wird. Auch wird der Ansatz, Betriebsprämie als Bezahlung von Leistungen verschwommen, wenn er „im gleichen Atemzug“ (im Text „weitere technische Erläuterungen“) mit der Bezahlung von öffentlichen Gütern genannt wird. Leistungen für die Öffentlichkeit ist etwas sehr anderes wie Bezahlung für öffentliche Güter.

³ Zwar wird im „Anhang“ auch die Zahl 6,06 €/AKh genannt, die sich ergeben soll, wenn „nur“ die Betriebsprämie auf die Arbeitskraft umgelegt würde. Gerechnet wird aber mit „Summe Betriebsprämie und 2. Säule“.

4 Rechenfehler

In der Argumentation von Cramon-Taubadel und Lakner spielen zwei Beispielsrechnungen eine wichtige Rolle. Nach ihnen würden durch Umstellung der Direktzahlung auf Basis Arbeitskräfte - wie im NRW-Papier vorgeschlagen - die Ökobetriebe benachteiligt, vor allem die konventionellen Veredelungsbetriebe dagegen begünstigt. Diese Argumentation fand auch bei mehreren öffentlichen Debatten (u. a. bei einer Tagung der Bundesarbeitsgemeinschaft Landwirtschaft in Berlin am 19. Oktober 2012) besondere Beachtung.

Neben der nicht korrekten Benutzung der Summe aller Direktzahlungen (statt nur - wie in der LAG vorgesehenen - die Betriebsprämie (= 1. Säule) müssen gegen die Beispielsrechnungen zahlreiche Einwände erhoben werden. Von Cramon-Taubadel und Lakner nennen als ihre Quelle www.bmelv.statistik, die „Betriebsdaten des Testbetriebsnetzes“, Zugriff 19.09.2011. Das heißt: als Quelle verwendet wird die Publikation „Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe im Wirtschaftsjahr 2009/2010“, (Hrsg. BMELV, Bonn; im Folgenden „Quelle“ genannt).

4.1 Erste Unkorrektheit

Die Tabelle im Text von Cramon-Taubadel und Lakner, die die Grundlage für die Abschätzung der Wirkung einer Umstellung auf das Arbeitskraft-Modell der LAG-NRW darstellt, ist folgendermaßen überschrieben: „Produktionsfaktoren u. spezielle Faktorintensität ökologischer vs. konventioneller Landbau“. Nebeneinandergestellt sind folgende Spalten:

- Durchschnittlicher Betrieb ökologisch
- Durchschnittlicher Betrieb konventionell
- Vergleich

Die angegebenen Daten entstammen der Veröffentlichung des BMELV „Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe“. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Wirtschaftsjahr 2009/2010“. Die Tabelle, aus der die Daten für die Ökobetriebe entnommen worden sind, ist dort überschrieben: „Haupterwerbsbetrieb des ökologischen Landbaus nach Betriebsform“. Die Daten für die konventionellen Betriebe stammen aus der Tabelle „Landwirtschaftliche Haupterwerbsbetriebe. Betriebsform“.

D. h.: Während die von Cramon-Taubadel und Lakner aufgebaute Tabelle von durchschnittlichem Betrieb ökologisch bzw. durchschnittlichem Betrieb konventionell spricht, enthalten die zugrundeliegenden Tabellen nur Aussagen über Haupterwerbsbetriebe. D. h.: während ihre Zahlen nur für Haupterwerbsbetriebe gelten, schreiben von Cramon-Taubadel und Lakner, sie würden sich auf alle ökologischen und konventionellen Betriebe beziehen. Zudem enthält die Zahl der 9.577 Haupterwerbsbetriebe als Testbetrieben auch noch die 411 ökologischen Betriebe!

Auffällig ist zudem, dass von Cramon-Taubadel und Lakner bei der von ihnen aufgestellten Tabelle nicht unmittelbar auf die Vorgabe der von ihnen benutzten Quelle „Die wirtschaftli-

che Lage ...“ (Übersicht 8, S. 10) zurückgreifen, gibt es dort doch auch eine Nebeneinanderstellung

„ökologischer Landbau“ und „alle konventionellen Betriebe“. Allerdings sind dort bei beiden Gruppen die Gartenbau- und Dauerkulturbetrieben nicht enthalten.

Die Folgen sind beachtlich: Da sich unter den 411 ökologischen Testbetrieben keine Gartenbau- und Dauerkulturbetriebe befinden, die von Cramon-Taubadel und Lakner verwendeten Daten der 9.577 Haupterwerbsbetriebe aber neben den 411 Ökobetrieben auch 515 Betriebe mit Gartenbau, 658 Betriebe mit Weinbau und 186 Betriebe mit Obstbau umfassen, ist es nicht verwunderlich, dass die verwendeten Daten der Tabelle zum Vergleich von ökologischen und konventionellen Betrieben im Bericht der Bundesregierung über „Die wirtschaftliche Lage...“ (= Übersicht 8) sich sehr deutlich von den Daten in der Tabelle von Cramon-Taubadel und Lakner unterscheiden.

Tabelle 1: Datenvergleich			
	Haupterwerbsbetriebe „ökologisch“	Haupterwerbsbetriebe „Göttinger Zahlen	Haupterwerbsbetriebe in „Übersicht 8“ in BMELV: „Die wirtschaftliche Lage“
Ø LF in ha	109,36	62,73	70,6
Ø AK pro 100 ha	2,24	1,97	1,7
Quelle: BMELV: „Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe“. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Wirtschaftsjahr 2009/2010“			

Die Verwendung der Zahlen für die konventionellen Haupterwerbsbetriebe inkl. Gartenbau, Dauerkultur usw. hat beachtliche Konsequenzen für die folgenschwere Schlussfolgerung von Cramon-Taubadel und Lakner: „Ökobetriebe werden im Durchschnitt benachteiligt“. Das ist unmittelbar naheliegend, weil durch die Mit-Berücksichtigung der Gartenbau-, Weinbau-, Obstbau- und Ökobetriebe bei den konventionellen Haupterwerbsbetrieben ihr Besatz an Arbeitskräften deutlich angehoben wird (und damit die daran geknüpften Zahlungen).

Diese Aussage wird durch eine Gegenüberstellung der vollständigen Daten und der Ergebnisse in noch einmal verdeutlicht. Tabelle 2 zeigt: bei Umstellung der Betriebsprämie auf betriebliche AK

- gewinnen die Ökobetriebe (um 5 %);
- gewinnen die konventionellen Haupterwerbsbetriebe (Zahlen der Quelle) (um 2 %).

- Nur bei der Einbeziehung der AK-Daten für Gartenbau, Dauerkulturbetrieben u. a. bei den konventionellen Haupterwerbsbetrieben („Göttinger Zahlen“) würden die konventionellen Haupterwerbsbetriebe um sagenhafte 34 % gewinnen.

Tabelle 2: Wirkung der unterschiedlichen Zahlen bei der Ermittlung des Effekts der Umstellung der Betriebsprämie von der Basis der Fläche auf betriebliche Arbeitskräfte

	Haupterwerbsbetriebe „ökologisch“	Haupterwerbsbetriebe „Göttinger Zahlen	Haupterwerbsbetriebe in „Übersicht 8“ in BMELV: „Die wirtschaftliche Lage“
Ø LF in ha	109,36	62,73	70,6
Ø AK pro 100 ha	2,24	1,97	1,7
Ø Betriebsprämie auf der Basis LF	30.523 €	21.454 €	24.145 €
Ø Betriebsprämie auf der Basis betriebliche AK	31.997 €	28.651 €	24.724 €

Quelle: BMELV: „Die wirtschaftliche Lage der landwirtschaftlichen Betriebe“. Buchführungsergebnisse der Testbetriebe. Wirtschaftsjahr 2009/2010“

Grundlage der Berechnung:

- Betriebsprämien für Ökobetriebe 279 €/ha; für konventionelle Haupterwerbsbetriebe 342 €/ha (aus „Übersicht 8“ in BMELV: „Die wirtschaftliche Lage“)
- Umrechnung der Betriebsprämie auf AK mit 6,06 €/AKh (Quelle: von Cramon-Taubadel und Lakner)
- angenommene Arbeitszeit pro AK 2.400 h/Jahr

Die Schlussfolgerung von Cramon-Taubadel und Lakner „Ökobetriebe werden im Durchschnitt benachteiligt“ entsteht also nur dadurch, dass die Ökobetriebe ohne, die konventionellen Haupterwerbsbetriebe dagegen inklusive Weinbau-, Gemüse- und Dauerkulturbetriebe verglichen werden.

4.2 Zweite Unkorrektheit

Der viel größere Fehler in den Berechnungen von Cramon-Taubadel und Lakner ist aber sicherlich, dass durch den unmittelbaren Vergleich der Spalten für ökologische und konventionelle Betriebe „Äpfel mit Birnen“ verglichen werden⁴. Der Bericht der Bundesregierung

⁴ Allerdings ist auch festzuhalten, dass die Aufbereitung der Angaben in Übersicht 8 in „Die wirtschaftliche Lage...“ den Fehler geradezu provoziert, da in ihr hochgerechnete (für konventionelle HE) und nicht hochgerechnete Werte (für ökologische HE) unmittelbar nebeneinander gestellt sind. Auch der Verfasser dieses Textes ist schon darauf „hereingefallen“.

„Wirtschaftliche Lage...“ qualifiziert nämlich die Daten deutlich unterschiedlich. Während es sich bei den Ökobetrieben lediglich um die Durchschnittswerte derjenigen Haupterwerbsbetriebe handelt, die im Wirtschaftsjahr 2009/10 die Testbetriebe bilden (411 Betriebe), handelt es sich nur bei den Werten der konventionellen Betriebe um hochgerechnete Betriebe.

Der Unterschied ist massiv. In den „Methodischen Erläuterungen“ des Ministeriums zum „Testbetriebsnetz Landwirtschaft“, die z. B. im Anhang eines jeden Bundesagrarberichts zu finden sind, heißt es: „Die Benutzung von Buchführungsergebnissen setzt voraus, dass diese verallgemeinerungsfähig sind und zusammengefasst werden können. Dieses leistet die Hochrechnung der Stichprobe auf die Grundgesamtheit.“

Das bedeutet: Nach Aussage des BMELV als Autor der Auswertung des Testbetriebsnetzes haben nur die hochgerechneten Werte die Qualität, repräsentativ zu sein. Im Umkehrschluss bedeutet das: nicht hochgerechnete Werte des Testbetriebsnetzes sind nicht repräsentativ; die angegebenen Daten für die Ökobetriebe gelten nur unmittelbar für die 411 Testbetriebe; es darf von ihnen nicht verallgemeinert geschlossen werden auf „die“ Ökobetriebe! Die Ursache für das Nicht-Hochrechnenkönnens der Ökobetriebe ist u. a., dass unter den Öko-Testbetrieben im Vergleich zur Grundgesamtheit aller Ökobetriebe viel zu wenig kleineren Betriebe sind. Obwohl das schon lange bekannt ist, haben die an der Zusammenstellung der Testbetriebe beteiligten Dienststellen diesen Fehler noch nicht abstellen können.

Die Folge dieses Fehlers sind geradezu dramatisch: Während von Cramon-Taubadel und Lakner bei den Ökobetrieben (Haupterwerbsbetriebe) mit einer Flächenausstattung von 109,36 und einem Arbeitskräftebesatz (AK) von 2,24 rechnen, weist die Landwirtschaftszählung 2010 (die hier als Vergleich herangezogen werden kann, da es sich bei ihr um eine Vollerhebung handelt) 6.649 Ökobetriebe im Haupterwerbe mit einem Flächenumfang (LF) von 428.828 ha und einer Arbeitsleistung von 15.910 nach.

D. h. der durchschnittliche Ökobetrieb verfügt laut Landwirtschaftszählung 2010 über „nur“ 65,4 ha und 2,4 Arbeitsleistung⁵.

4.3 Dritte Unkorrektheit

Die dritte Unkorrektheit basiert nicht auf einem Rechenfehler, sondern auf der begrenzten Aussagekraft der vorhandenen Daten für die betriebliche Ausrichtung der Betriebe.

Die vorhandenen Daten erlauben nur Aussagen über Durchschnittswerte aller Haupterwerbsbetriebe des ökologischen Landbaus im Vergleich zu allen konventionellen Veredelungsbetrieben, konventionellen Ackerbaubetrieben etc.

⁵ „Arbeitsleistung“ ist definiert als die Arbeitsleistung einer im Jahr vollbeschäftigten und nach ihrem Alter voll leistungsfähigen Person (AK-E)

Das im NRW-Papier beschriebene Modell soll jedoch Verteilungungerechtigkeiten nicht nur zwischen diesen Gruppen, sondern gerade auch innerhalb dieser Gruppen beseitigen. Wenn bei kleinen Bestandsgrößen oder Flurstücken der Arbeitsaufwand relativ größer ist, dann soll dies Berücksichtigung finden in der Berechnung der Betriebsprämie. Wir wissen, dass in Veredelungsbetrieben oder Futterbaubetrieben im Durchschnitt mehr Arbeit anfällt als in Ackerbaubetrieben. Viel interessanter ist jedoch, wie sich entsprechende neue Berechnungen auf die Prämienverteilung innerhalb bestimmter Betriebsformen auswirken. In welchem Maßstab profitiert ein kleinerer Betrieb, der auf Mengenwachstum verzichtet und auf qualitatives Wachstum setzt? Dazu machen die Texte von Cramon-Taubadel und Lakner keine Aussagen, aber an genau diesem Aspekt setzt das NRW-Papier an.

4.4 Vierte Unkorrektheit

Die 4. Unkorrektheit ist, dass die LAG zweifelsfrei fordert, als neue Basis für die Betriebsprämie kalkulatorische Arbeitskraft und nicht die betriebliche AK zu verwenden. Auch diese Forderung wird von Cramon-Taubadel und Lakner ohne jeden Kommentar übergangen und es wird mit den betrieblichen AK gerechnet.

Das wäre zwar - mit Begründung! - ein durchaus gangbarer Weg, denn idealerweise sollte natürlich eine kalkulatorische Abschätzung des Arbeitsaufwands vom Ergebnis her nahe bei den real im Betrieb vorhandenen Arbeitskräften liegen. Die unmittelbare Verwendung der Eigenangaben der Landwirte über die im Betrieb tätigen Arbeitskräfte ist aber aus naheliegenden Gründen - es geht um beträchtliche Summen - nicht sinnvoll, so dass auf eine kalkulatorische Ermittlung zurückgegriffen werden sollte. Darauf macht die LAG in ihrem Positionspapier richtigerweise aufmerksam. Von Cramon-Taubadel und Lakner übergehen bei ihren Berechnungen diese Forderung schlichtweg - um sie dann einige Zeilen später als zu bürokratisch und in der EU nicht durchführbar abzulehnen. Dabei verfügen zahlreiche EU-Länder seit langem über die für die Ermittlung eines kalkulatorischen Arbeitsbedarfs erforderlichen Datensammlungen. Diejenigen Länder, die solche Untersuchungen noch nicht haben, müssten sie veranlassen. Im Vergleich zu den von ihnen bereits bewältigten Anforderungen für die detaillierte Erfassung jedes einzelnen Betriebes für die Ermittlung der Höhe der bisherigen Betriebsprämie wäre das zudem eine vergleichbar "leichte Übung".

4.5 Exkurs

Um nicht bei diesem unklarem Ergebnis stehenzubleiben soll mit Hilfe eines eigenen Rechenschrittes auf der Basis der Landwirtschaftszählung⁶ untersucht werden, wie sich eine

⁶ Hrsg. Statistisches Bundesamt, Reihe „Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Betriebe mit ökologischen Landbau, Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturerhebung 2010, Erscheinungsdatum 5.9.2011, S. 86. Leider weist das Statistische Bundesamt nur eine Differenzierung der ökologischen wie der konventionellen Betriebe insgesamt nach Hektar aus. Bei der Gliederung nach Betriebsformen fehlt bei den Ökobetrieben eine weitere Differenzierung.

Umstellung der bisherigen Betriebsprämie auf Basis Arbeitskraft auswirken könnte. Hierbei wurde folgendermaßen vorgegangen:

- Angenommen wird, dass die bisherige Betriebsprämie - laut Agrarbericht der Bundesregierung 2011 durchschnittlich 344 Euro/ha - über die Arbeitskraft neu verteilt wird. Daher ergibt sich pro Arbeitskraft-Einheit der Wert von 4,38 Euro.
- Als Zahl für die Arbeitskräfte werden die Angaben der Landwirtschaftszählung verwendet. Deren Grundlage sind die Angaben der Betriebsleiter/innen im Rahmen einer Vollerhebung. Es handelt sich also nicht um kalkulatorische Arbeitskräfte. Die Verwendung eines Durchschnitts der real vorhandener Arbeitskräfte ist hier gleichwohl vertretbar wenn man annimmt, dass ein kalkulatorisches Vorgehen das Ziel haben sollte, den Durchschnitt der realen Arbeitskraft abzubilden.

Die wichtigsten Ergebnisse enthält Tabelle 3.

1. Die Tabelle zeigt das, was zu erwarten ist und was andere Studien in ähnlicher Weise ergeben haben: Verwendet man Arbeitskräfte statt Fläche als Bezugsgröße für die Betriebsprämie, so findet eine sehr deutliche Umverteilung statt. Klare Gewinner sind - sowohl bei den ökologischen wie bei den konventionellen Höfen - die Betriebe bis 50 ha. Genauso klare Verlierer sind die Betriebe mit mehr als 100 ha, auch hier die ökologischen ähnlich wie die konventionellen.
2. Die Tabelle darf nicht interpretiert werden als „so soll es sein“, sondern sie sollte vor allem Anregung sein darüber nachzudenken, was mit einer Neuausrichtung der Betriebsprämie erreicht werden soll. Was sind die Kriterien, nach denen über eine gerechtere Verteilung der Betriebsprämie entschieden werden soll?
3. Die Tabelle macht aber auch sehr deutlich, dass im Falle einer Umstellung auf kalkulatorische Arbeitskräfte als Bezugsgröße für die Höhe der Betriebsprämie insbesondere die Betriebe mit unter 5 Hektar bzw. 5 bis unter 10 Hektar sehr genau betrachtet werden müssen. „An sich“ lag die Erfassungsgrenze bei der Landwirtschaftszählung bei 5 ha. Gleichwohl sind immerhin 27.351 Betriebe (fast 10 Prozent aller Betriebe!) aufgeführt mit weniger als 5 ha Fläche - aber einem extrem hohen Arbeitskräftebesatz (88 Arbeitskräfteeinsatz bei 100 ha!!!). Aufgenommen wurden nur dann Betriebe mit weniger als 5 Hektar, wenn sie durch eine ungewöhnlich hohe Wertschöpfung gekennzeichnet sind. Es dürfte sich hier um folgende Betriebsformen handeln:
 - Weinbaubetriebe (sie sind insofern unproblematisch, als sie keine Betriebsprämie erhalten)
 - Dauerkultur- und Gemüsebaubetriebe
 - Betriebe mit intensiver Tierhaltung (u. U. bis in die Größe einer Massentierhaltung); hierbei dürfte die weitverbreitete Praxis der Betriebsteilung zur Unterschreitung beispielsweise der Viehbesatzregelungen der Gewerbesteuer eine große Rolle spielen.

Eine arbeitsorientierte Betriebsprämie müsste durch zusätzliche Kriterien (beispielsweise Flächenbindung der Tierhaltung, Obergrenzen der Zahlungen pro ha) verhindern, dass es hier zu einer nicht akzeptablen Anschwellung der Betriebsprämie kommen würde.

Tabelle 3: Arbeitsleistung je 100 ha bei unterschiedlicher Betriebsgröße

Landwirtschaftlich genutzte Fläche von ... bis ha	Betriebe	LF in ha	LF x 344 € geteilt durch die Anzahl der Betriebe	Arbeitsleistung in AK-E	Arbeitsleistung je 100 ha	Arbeitsleistung x 2400 x 4,38 geteilt durch die Anzahl der Betriebe	Anteil Arbeitsleistung an Flächenprämien in %
Insgesamt							
unter 5	27.351	53.994	679	47.359	87,7	18.243,4	2.686,4
5 bis 10	47.314	343.947	2.501	41.474	12,1	9.235,5	369,3
10 bis 20	63.160	945.796	5.151	72.263	7,6	12.054,5	234,0
20 bis 50	76.068	2.535.024	11.464	123.082	4,9	17.047,8	148,7
50 bis 100	51.623	3.628.403	24.179	106.820	2,9	21.801,4	90,2
100 bis 200	22.828	3.071.653	46.287	63.559	2,1	29.334,9	63,4
200 bis 500	7.223	2.111.546	100.564	31.981	1,5	46.649,8	46,4
500 bis 1000	2.065	1.462.599	243.648	18.602	1,3	94.910,7	39,0
1000 und mehr	1.502	2.551.082	548.269	40.363	1,6	283.132,2	48,5
Insgesamt	299.134	16.704.044	19.209	545.504	3,3	19.213,6	100,0
Betriebe mit konventionellem Landbau⁷							
unter 5	26.523	51.910	673	45.587	87,8	18.109,0	2.689,7
5 bis 10	45.308	328.946	2.498	39.324	12,0	9.144,5	366,1
10 bis 20	59.274	886.458	5.145	67.510	7,6	12.000,0	233,3
20 bis 50	71.131	2.373.086	11.477	114.609	4,8	16.976,0	147,9
50 bis 100	48.870	3.435.726	24.184	100.839	2,9	21.740,1	89,9
100 bis 200	21.446	2.884.060	46.261	59.349	2,1	29.157,0	63,0
200 bis 500	6.697	1.955.667	100.455	30.021	1,5	47.230,3	47,0
500 bis 1000	1.914	1.357.128	243.914	17.056	1,3	93.888,2	38,5
1000 und mehr	1.439	2.450.210	585.735	39.369	1,6	288.250,0	49,2
Insgesamt	282.602	15.723.193	19.139	513.664	3,3	19.150,5	100,1
Betriebe mit ökologischem Landbau							
unter 5	828	2.084	866	1.772	85,0	22.548,1	2.604,3
5 bis 10	2.006	15.001	2.572	2.150	14,3	11.292,3	439,0
10 bis 20	3.886	59.338	5.253	4.753	8,0	12.886,7	245,3
20 bis 50	4.937	161.938	11.284	8.473	5,2	18.082,1	160,3
50 bis 100	2.753	192.677	24.076	5.981	3,1	22.889,9	95,1
100 bis 200	1.382	187.593	46.695	4.210	2,2	32.095,9	68,7
200 bis 500	526	155.879	101.944	1.960	1,3	39.259,6	38,5
500 bis 1000	151	105.471	240.278	1.546	1,5	107.871,9	44,9
1000 und mehr	63	100.872	550.793	994	1,0	166.234,7	30,2
Insgesamt	16.532	980.851	20.410	31.840	3,2	20.291,9	99,4
Quelle: Statistisches Bundesamt: Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturerhebung 2010; Betriebe mit ökologischem Landbau. Fachserie 3 Reihe 2.2.1, Wiesbaden 2011, S. 86.							

⁷ Angaben für konventionelle Landwirtschaft als Differenz von „Insgesamt“ und „Betriebe mit ökologischem Landbau“ berechnet

5 Zusammenhänge von Betriebsgröße und Umweltwirkung in der Landwirtschaft

In den Überlegungen der LAG-Landwirtschaft NRW steht die Forderung nach "mehr Gerechtigkeit" bei der Verteilung der Betriebsprämie unübersehbar im Mittelpunkt. Es werden zwar die Begriffe "öffentliche Güter" und "öffentliche Leistungen" verwendet aber ausschließlich mit Bezug zu Forderungen nach mehr Gerechtigkeit. Dies wird beispielsweise konkretisiert in der Forderung nach Einführung einer Degression bei der Höhe der Betriebsprämie bei den Großbetrieben, weil bei ihnen auch eine Degression ihrer Erzeugungskosten vorliegt. Die Begründung, die Betriebsprämie bei Großbetrieben wegen nachteiliger Wirkung auf die Umwelt einzuschränken findet sich nicht.

Im schroffen Gegensatz dazu spielt die Auseinandersetzung mit dem Thema "Sind kleine Betriebe besonders förderwürdig?" bei von Cramon-Taubadel und Lakner eine wichtige Rolle. So stellen sie die Behauptung auf: "Im AK-Modell (der LAG-Landwirtschaft NRW; OP) wird vereinfachend angenommen, dass eine höhere Arbeitskraft auf den Betrieben gleichbedeutend mit einer höheren Umweltleistung einhergeht". Als Beleg dafür, dass das falsch sei, verweisen sie auf die bereits 1994 veröffentlichte Studie von Frau Hiltrud Nieberg⁸ und schlussfolgern aus deren Ergebnisse, dass eine stärkere Förderung kleiner bzw. eine Einschränkung der Förderung bei großen Betrieben aus Gründen der jeweiligen Wirkung auf die Umwelt nicht gerechtfertigt sei. Zudem verweisen sie auf vier weitere Untersuchungen die nach ihrer Deutung "ein gemischtes Bild (vermitteln; OP), wobei kleine und große Betriebe wechselseitig im Vorteil gesehen werden". Obwohl sich aus den vier Studien "ein gemischtes Bild" ergeben würde, heißt es dann nur wenige Zeilen weiter "Insofern gibt es keinerlei wissenschaftliche Grundlagen, kleinere Betriebe auf Grund von Umweltvorteilen zu fördern".

In Kapitel 6 werden dann als erster Schritt die vier neueren, von Cramon-Taubadel und Lakner als Beleg für ihre Schlussfolgerungen herangezogenen Studien kurz vorgestellt und interpretiert. Dieses Kapitel wurde verfasst von Frau Anneke Jostes. In einer Anlage wird eine kritische Würdigung einer Studie von Frau Nieberg dokumentiert. Dieser Text wurde - wie die Studie selbst - bereits vor zwei Jahrzehnten verfasst. Er stammt von Onno Poppinga und Martin Hofstetter.

Eine eigenständige Untersuchung des Themas "Zusammenhänge von Betriebsgröße und Umweltwirkung in der Landwirtschaft" ist an dieser Stelle nicht möglich - wäre aber zur Klärung vieler agrarpolitischer Fragen äußerst hilfreich! Eine derartige Untersuchung hätte es aber auch mit der Schwierigkeit zu tun, dass nur wenige gezielte Untersuchungen dazu existieren dürften. So stellten Achim Spiller und Maike Kayser bezogen auf die landwirtschaftliche Tierhaltung in einem Vortrag an der Universität Göttingen fest: Die "Relation zwischen

⁸ Hiltrud Nieberg "Umweltwirkungen der Agrarproduktion unter dem Einfluss von Betriebsgröße und Erwerbsform", Münster, Landwirtschaftsverlag 1994

Tierwohl und Betriebsgröße ist aber wissenschaftlich erstaunlich wenig untersucht⁹. Diese Aussage dürfte wohl verallgemeinert werden können.

Aber ist das wirklich erstaunlich? Wer hätte denn ein Interesse an solchen Untersuchungen? In der Zusammenfassung der Arbeit von Frau Nieberg findet sich dazu ein Satz, der erhellend sein könnte: "Nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung ist nicht zu erwarten, dass weitere Forschungsarbeiten zum Zusammenhang zwischen Betriebsgröße sowie Erwerbsform und Umweltwirkung für das in den alten Bundesländern anzutreffende Betriebsgrößenspektrum einen bedeutsamen Erkenntniszuwachs bringen" (S.265).

Nun müsste man einem Satz aus einer Doktorarbeit nicht unbedingt eine größere Bedeutung zumessen. Es könnte aber auch sein, dass sich in diesem Satz nicht nur die Auffassung der Doktorandin sondern auch die ihrer Betreuer bzw. der Institution, der sie angehören, ausdrückt. Und das hätte dann schon Wirkung.

⁹ "Tierhaltung, Tierwohl und Betriebsgröße. Ergebnisse einer Bevölkerungsbefragung", ABL-Tagung in Göttingen, 16.10.2011

6 Zusammenhänge zwischen Bewirtschaftungsformen und Umweltwirkungen in der Landwirtschaft

Anneke Jostes

Von Cramon-Taubadel und Lakner fordern, dass sich landwirtschaftliche Förderung weniger auf Betriebsformen, sondern auf definierte Ziele konzentrieren solle. Diese Aussage belegen sie u. a. mit vier Studien (VANSLEMBROUCK ET AL. (2002), MANN (2005), LEVIN (2006), MARINI ET AL. (2009)). Ein genauerer Blick in die Studien ergibt folgendes Bild:

VANSLEMBROUCK ET AL.¹⁰ untersuchen die Bereitschaft belgischer Landwirte zur Teilnahme an freiwilligen Umweltschutzprogrammen anhand Daten aus einer Befragung. Die empirischen Ergebnisse aus der Befragung werden mit den zuvor theoretisch formulierten Annahmen aus einem mikro-ökonomischen Modell abgeglichen. Die Teilnahmebereitschaft der Landwirte wird beispielhaft anhand von zwei verschiedenen Umweltschutzprogrammen untersucht.

- ästhetische Pflanzungen von Bäumen, Hecken etc. auf der Hofstelle, um die Gebäude schöner ins Landschaftsbild einzupassen und Kulturlandschaften zu erhalten (plants in yard (PIY))
- das Anlegen von extensiven Grünstreifen an Feldrändern oder ungespritzten „Pufferstreifen“ sowie extensive Bewirtschaftung von Teilen intensiv genutzter Grünlandflächen (extensification of field margins (EFM))

Die Bereitschaft zur Teilnahme im PIY hängt vor allem vom Alter, Bildungsniveau und der Sprache (Niederländisch bzw. flämische Bauern) des Betriebsleiters ab, sowie von der Betriebsgröße und der Aussicht auf einen Hofnachfolger. Junge, relativ gut gebildete Bauern nehmen eher teil. Die größten Betriebe (größer 75 ha) zeigen am wenigsten Bereitschaft zur Teilnahme im PIY.

Die Bereitschaft zur Teilnahme im EFM hängt von der Sprache (Französisch bzw. wallonische Bauern), Alter, vorherigen Erfahrungen mit Umweltschutzmaßnahmen, persönlicher Einstellung und der Betriebsgröße ab. Gute Erfahrungen sowie Umweltbewusstsein und eine Betriebsgröße über 75 ha erhöhen die Teilnahmebereitschaft. Bildungsniveau und Hofnachfolgersichten haben keinen signifikanten Einfluss.

Nach Aussage der Autoren sind die Unterschiede in den Faktoren, die die Teilnahmebereitschaft erhöhen, vor allem in den Unterschieden der Maßnahmen selbst zu suchen, da die gleiche Gruppe Landwirte zu beiden Maßnahmen befragt wurde. Die Hauptunterschiede werden darin gesehen, dass das PIY vor allem den Betriebsleitern persönlich nutzt (Verschö-

¹⁰ 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

nerung der Hofstelle) und keinerlei wirtschaftliche Einbußen erwarten lässt. Das EFM hingegen bringt keinen persönlichen Nutzen, dafür aber wirtschaftliche Einbußen (es wird nur die reine Ertragsminderung entschädigt, zusätzlicher Aufwand wie höhere Rüstzeiten etc. werden nicht berücksichtigt). Das erklärt, warum die Teilnahmebereitschaft im EFM allgemein geringer ist und ein Umweltbewusstsein und vorangegangene positive Erfahrungen mit Umweltprogrammen hier ausschlaggebende Faktoren sind.

Der gefundene Unterschied zwischen den flämischen und den wallonischen Landwirten erklären die Autoren wie folgt: Das PIY ist im flämischen Teil besser bekannt und das EFM im wallonischen. Die jeweilig erhöhte Teilnahmebereitschaft stützt die Hypothese, dass es wichtig ist, dass die Landwirte mit den Programmen vertraut sind, um daran teilzunehmen. Die unterschiedlichen Ergebnisse für die Programme hinsichtlich der Betriebsgröße können ebenfalls im Unterschied zwischen den wallonischen und den flämischen Betrieben ihre Ursache haben bzw. als „Begleiterscheinung“ gewertet werden: Die wallonischen Betriebe sind typischer Weise größer und extensiver bewirtschaftet wohingegen die flämischen Betriebe kleiner und intensiver bewirtschaftet werden.

MANN¹¹ untersucht den Zusammenhang zwischen Betriebswachstum und der Teilnahme an Agrarumweltschutzmaßnahmen am Beispiel von Grünlandextensivierungsprogrammen in der Schweiz. Als Datengrundlage dient die jährliche Landwirtschaftserhebung der Schweiz aus den Jahren 2000 und 2003. In der Schweiz wird bei der Grünlandextensivierung zwischen zwei Kategorien unterschieden. Um die Voraussetzungen für die Cross-Compliance zu erfüllen, wird zwischen dem „wenig intensiv“ genutzten und dem „extensiv genutzten“ Grünland unterschieden. Auf das wenig intensiv genutzte Grünland dürfen keine Pestizide und kein Mineraldünger ausgebracht und der erste Schnitt nicht vor dem 15. Juni gemacht werden. Auf das extensive Grünland darf darüber hinaus auch kein organischer Dünger ausgebracht werden. Für das erste Programm erhalten die Landwirte je nach Region pro Hektar zwischen 300 und 650 Schweizer Franken, für das zweite zwischen 400 und 1500 Franken.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen eindeutig, dass schrumpfende Betriebe ihre Grünlandnutzung tendenziell extensivieren wohingegen wachsende Betriebe sie intensivieren. Dieser Trend hat für Regionen, die einem starken Strukturwandel unterworfen sind, wie dies für die Schweiz der Fall ist, durchaus einige Bedeutung: Es ist zu erwarten, dass die Nachfrage seitens der Landwirte nach Agrarumweltprogrammen letztendlich abnehmen wird. Für die Zukunft muss daraus die Konsequenz gezogen werden, dass man entweder einen geringeren Anteil extensiv genutzten Landes akzeptieren oder den Landwirten höhere Anreize für eine extensive Bewirtschaftung bieten muss. Eine dritte Möglichkeit wäre es, den Strukturwandel mittels politischer Maßnahmen zu verlangsamen.

¹¹ 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

Abschließend wirft der Autor die Frage auf, warum die meisten anderen Studien eine positive Korrelation zwischen Betriebsgröße und der Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen nachweisen wohingegen seine Studie zu gegenteiligem Ergebnis kommt. Zur Beantwortung nennt er zunächst den Unterschied zwischen den Untersuchungskriterien Betriebsgröße und Betriebswachstum. Darüber hinaus verweist er auf die Tatsache, dass der Strukturwandel sich generell auf für die Schweiz typische, relativ kleine Betriebe bezieht. Für Betriebe zwischen 10 und 20 ha ist die zu erwartende Kostendegression durch Wachstum höher als für größere Betriebe. Wenn darüber hinaus angenommen wird, dass die Kostendegression bei der Erzeugung von Nahrungsmitteln höher ist als bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, kann hierin ebenfalls eine Begründung gesehen werden, warum Intensivierung für kleine, aber wachsende Betriebe wirtschaftlich sinnvoll ist. Für die Zukunft fordert der Autor, diese Zusammenhänge näher zu untersuchen.

LEVIN¹² beschäftigt sich mit dem Zusammenhang zwischen der Betriebsgröße und der Landschaftszusammensetzung am Beispiel von unbewirtschafteten Landschaftselementen (wie beispielsweise Hecken, Moore oder (Feucht-)Biotope) und Schlaggrößen. In seiner Untersuchung findet sowohl der zeitliche Aspekt als auch naturräumliche Begebenheiten wie Bodentyp und Hangneigung Berücksichtigung. Die Studie basiert auf Daten des Dänischen Landwirtschaftsregisters und auf Luftaufnahmen von drei unterschiedlichen Regionen, die jeweils typische dänische Landschaften widerspiegeln. Als Ergebnis zeigt sich, dass kleine Betriebe (< 25 ha) sowohl auf nationaler als auch auf regionaler Ebene signifikant kleinere Schläge bewirtschaften und eine höhere Dichte von unbewirtschafteten Landschaftselementen aufweisen als größere Betriebe. Auf nationaler Ebene sind die derzeitigen Unterschiede vor allem auf Veränderungen der Landschaft im Zeitraum zwischen 1998 und 2004 zurückzuführen. Für die drei untersuchten regionalen Gebiete zeigt sich, dass die größten Unterschiede zwischen kleinen und großen Betrieben größtenteils zwischen 1982 und 2002 entstanden wohingegen der Einfluss von Veränderungen zwischen 1954 und 1982 begrenzt ist. Der Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und Zusammensetzung der Landschaft ist unabhängig von naturräumlichen Bedingungen wie Bodentyp und Hangneigung. Ausgehend von diesem Sachverhalt stellt der Autor die weiterführende Überlegung an, dass es somit andere Ursachen für die gefundenen Unterschiede zwischen Betriebsgröße und Landschaftszusammensetzung geben müsse. Diese Zusammenhänge genau zu untersuchen übersteigt den Rahmen der Studie. Dennoch stellt der Autor auf Basis mehrerer zitierter Studien die Theorie auf, dass die Hauptursache hierfür in den unterschiedlichen Bewirtschaftungsformen liegt: Betriebe unter 25 ha werden zumeist als Hobby- oder Nebenerwerbslandwirtschaft betrieben, da die geringe Betriebsgröße nicht ausreicht, um ein Existenz sicherndes Einkommen zu erwirtschaften. Somit sind die Entscheidungskriterien von Hobby- und Nebenerwerbslandwirten bei der Landbewirtschaftung grundsätzlich andere als die von Haupterwerbslandwirten.

¹² 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

Haupterwerbslandwirte sind meist gezwungen, die landwirtschaftliche Erzeugung durchzuratationalisieren und zu intensivieren um ein ausreichendes Einkommen zu ermöglichen. Die aufwändigere Bewirtschaftung von kleinen Schlägen oder Flächen mit Heckenstreifen und Biotopen oder gar eine extensive Gründlandbewirtschaftung steht dem entgegen. Da dies allein die deutlichen Unterschiede aber ebenfalls nicht ausreichend erklärt, geht der Autor noch einen Schritt weiter und stellt die Vermutung an, dass Hobby- und Nebenerwerbslandwirte ein ausgeprägteres Umweltbewusstsein haben. Darüber hinaus steht in den kleineren Betrieben aufgrund des außerlandwirtschaftlichen Einkommens pro Fläche mehr Geld zur Verfügung, um Hecken zu pflanzen und Biotope anzulegen. Der Autor empfiehlt, in zukünftigen Studien diese und andere mögliche ursächliche Zusammenhänge näher zu untersuchen.

MARINI ET AL.¹³ untersuchen den Einfluss von Betriebsgröße sowie Hangneigung auf die Pflanzen- und Insektenvielfalt auf 132 Mahdwiesen in einer Region der italienischen Alpen. Die Ergebnisse zeigen, dass die Artenvielfalt auf den untersuchten Wiesen mit zunehmender Bewirtschaftungsintensität abnimmt. Diese wiederum hängt hauptsächlich von der Betriebsgröße und der Topographie ab. Die Hangneigung hat einen positiven und die Betriebsgröße einen negativen Effekt auf die Biodiversität. In Bezug auf die untersuchte Region zeigt sich, dass, unabhängig von der Topographie der bewirtschafteten Fläche, große Betriebe größere Mengen Wirtschaftsdünger produzieren welcher wiederum eine gesteigerte Bodenfruchtbarkeit mit einhergehendem Verlust der Artenvielfalt zur Folge hat. Darüber hinaus bewirtschaften große Betriebe weniger steile Flächen, was zu einer Aufgabe der Bewirtschaftung artenreicher Steilhänge führt. Die Autoren empfehlen, durch gezielte Erhaltungsprogramme dem Trend entgegenzuwirken, dass zunehmend kleine, traditionell wirtschaftende Betriebe durch große Intensivbetriebe ersetzt werden. Zusätzlich sollten Betriebe, die wenig Wirtschaftsdünger produzieren und Steilhänge bewirtschaften, durch entsprechende Maßnahmen unterstützt werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die von Cramon-Taubadel und Lakner zitierten Studien die Aussage, für welche sie herangezogen werden, dass kleine und große Betriebe hinsichtlich ihrer Umweltwirkungen wechselseitig im Vorteil seien, nicht stützen. Zwei von vier Studien (LEVIN und MARINI) kommen zu dem klaren Ergebnis, dass kleine Betriebe eine deutlich bessere Umweltwirkung haben als große. Eine Studie (MANN) bezieht sich in der Ausgangsfragestellung nicht auf die Betriebsgröße, sondern auf das Betriebswachstum. Auch hier zeigt sich eindeutig, dass wachsende Betriebe ihre Bewirtschaftung intensivieren, womit wiederum negative Umweltwirkungen einhergehen. Lediglich eine Studie (VANSLEMBROUK) kommt zu unterschiedlichen Ergebnissen. Diese Studie bezieht sich in ihrer Fragestellung aber nicht auf die Umweltwirkungen der eigentlichen Wirtschaftsweise der Betriebe, sondern

¹³ 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

lediglich auf die Bereitschaft zur Teilnahme an Agrarumweltprogrammen. Zwei verschiedene Maßnahmen werden verglichen, wobei größere Betriebe eher an der einen (EFM), kleinere eher in der anderen Maßnahme (PIY) teilnehmen. Bei der untersuchten Region handelt es sich um Belgien und es werden sowohl wallonische als auch flämische Landwirte befragt. Die gefundenen Unterschiede führen die Autoren zum Teil auf die kulturellen Besonderheiten der beiden Bevölkerungsgruppen zurück. Auch die unterschiedlichen Ergebnisse hinsichtlich der Betriebsgrößen können so interpretiert werden, da wallonische Bauern traditionell eher extensivere, größere und flämische Bauern eher intensivere, kleinere Betriebe bewirtschaften.

Darüber hinaus lassen sich in allen vier Studien Aussagen finden, dass die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten zu einer arbeitsintensiveren Bewirtschaftung führt, die unter den derzeitigen Bedingungen nicht ausreichend entlohnt wird: VANSLEMBROUK ET AL. zeigen auf, dass im EFM Programm zwar der Ertragsausfall, jedoch nicht der höhere Arbeitsaufwand entschädigt wird. MANN stellt die Vermutung auf, dass für wachsende Betriebe die zu erwartende Kostendegression für die Erzeugung von Lebensmitteln höher ist als für die Bereitstellung öffentlicher Güter, was zu einer zunehmenden Intensivierung der Betriebe führt. LEVIN führt Überlegungen an, demzufolge die kleineren Betriebe oft als Nebenerwerbs- und Hobbylandwirtschaft betrieben wird. Er stellt die Hypothese auf, dass der geringere wirtschaftliche Druck es den Landwirten erlaubt, aufwändiger zu wirtschaften und somit auch Umweltschutzkriterien zu berücksichtigen. Und auch MARINI ET AL. zeigen auf, dass die Bewirtschaftung von artenreichen Steilhängen aufwändig ist und gleichzeitig verhältnismäßig geringen Ertrag bringt, was zu einer vermehrten Aufgabe der Bewirtschaftung führt. VANSLEMBROUK, MANN und MARINI fordern, durch entsprechende (politische) Maßnahmen den zusätzlichen Arbeitsaufwand zu entlohnen bzw. traditionell wirtschaftende (kleinere) Betriebe gezielt zu unterstützen. Hier kann das AK-Modell Lösungsansätze bieten.

7 Anlagen

- Anlage 1: „Neue Wege in der Agrarpolitik. Das Arbeitskraft-Modell (kurz: AK-Modell)“; außerdem „Weitere technische Erläuterungen“ (Diskussionspapier der LAG Landwirtschaft NRW)
- Anlage 2: Lakner, Sebastian und Viola von Cramon-Taubadel: „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“ (2. Revision im Oktober 2012)
- Anlage 3: Popping, Onno und Martin Hofstetter (1994): Anmerkungen zur Studie von Dr. Hiltrud Nieberg: „Umweltwirkungen der Agrarproduktion unter dem einfluss von Betriebsgröße und Erwerbsform“. In: Arbeitsergebnisse Heft Nr. 28. S. 5 bis 20.