

Wege zu einer multifunktionalen Landwirtschaft – Hat die Blumenwiese noch einen Platz?

Professor Dr. Dr. h.c. Alois Heißenhuber

Die Multifunktionalität ist das allgemein akzeptierte Leitbild der europäischen Landwirtschaft. Bei genauerer Betrachtung stellt sich aber doch heraus, dass im Detail durchaus unterschiedliche Vorstellungen gegeben sind.

Öffentliche Gelder für öffentliche Güter

In meinen Ausführungen möchte ich zuerst auf die Leistungen der Landwirtschaft eingehen. Wir unterscheiden dabei öffentliche Güter und private Güter. Das ist wichtig im Hinblick aufs Geld, weil die Bevölkerung wissen will, für welche Leistungen die Landwirtschaft bezahlt wird. Grundsätzlich gilt „öffentliche Gelder für öffentliche Güter“.

Zunächst stellt sich die Frage, was private Güter eigentlich sind. Es sind diejenigen Güter, die der Landwirt am Markt verkaufen kann, für die er Geld bekommt. Die öffentlichen Güter haben die Eigenschaft, dass ich andere von deren „Nutzung“ nicht ausschließen kann. Öffentliche Güter in Form von Landschaft, Biodiversität, Bodenschutz usw. sind nicht mit einem Preis versehen, außer wir richten einen Nationalpark ein mit einem Zaun und mit Eintrittsgeld. Es gibt eine Fülle öffentlichen Gütern, sie sind aber nur dann dann finanziell abzugelten, wenn sie knapp sind oder wenn sie knapp zu werden drohen, wie z.B. die Blumenwiese. Eine Blumenwiese ist aber nicht von Hause aus ein öffentliches Gut, das ich abgelden muss, genausowenig wie eine Obstbaumlandschaft oder ein blühendes Rapsfeld.

Primäre Aufgabe Nahrungsmittelbereitstellung

Die primäre Aufgabe der Landwirtschaft ist selbstverständlich die Nahrungsmittelbereitstellung unter Einhaltung der gesetzlichen Regelungen. Aber darüber hinaus gibt es eine Fülle von Zusatzfunktionen, die die Gesellschaft erwartet. Dazu zählt zum Beispiel die Pflege der Kulturlandschaft oder Bereitstellung von Hochwasserretentionsflächen. Darüber freuen sich die Landwirte nicht. Aber wir machen das, um eine Stadt vor dem Hochwasser zu schützen. In diesem Fall sind wir der Meinung, wir müssen den Landwirten Geld dafür geben, weil sie einen Beitrag leisten, der ihnen am Markt nicht honoriert wird. In anderen Ländern zählt aber auch die Reduzierung der Brandgefahr dazu. Auf den Brandschutzstreifen kann man keine Nahrungsmittel produzieren. Das heißt, viele dieser öffentlichen Güter stellen eine Konkurrenz zur

Nahrungsproduktion dar. Man muss die verschiedenen Funktionen der Landwirtschaft gegeneinander abwägen. Das ist nicht mehr nur eine wissenschaftliche Fragestellung, sondern ein politischer Abwägungsprozess.

Mindestanforderungen

Es ist also zu entscheiden, welche Mindestanforderungen werden festgesetzt, deren Einhaltung nach dem Verursacherprinzip unentgeltlich sicherzustellen ist. Darüber hinaus können nach dem Gemeinlastprinzip Zusatzleistungen gegebenenfalls honoriert werden. Das sind die zwei Bereiche, über die wir hier sprechen.

Szenarien der Milcherzeugung

Ich will Ihnen zwei extreme Szenarien der Milcherzeugung vorstellen.

Ein Szenario will ich das „Szenario Kraftfutter“ nennen. Das heißt 100 % Kraftfutter, null Prozent Grünland. Ein anderes Szenario ist 100% Grünland und kein Kraftfutter. Die Kuh hat die besondere Eigenschaft, aus Biomasse, die ansonsten für den Menschen nicht nutzbar ist, Nahrungsmittel zu erzeugen. Die Kuh bzw. die Rinder, sind also zur Nutzung von Grünland, geeignet. Damit stellen sie keine Nahrungskonkurrenz für den Menschen dar, im Gegenteil.

Wenn wir die Kuh mit Futtermittel versorgen, die auch vom Menschen genutzt werden können, dann haben wir eine Nahrungskonkurrenz. Auf der Welt gibt es etwa doppelt so viel Grünland wie Ackerland. Das Grünland ist ohne Wiederkäuer nicht für Menschen zugänglich.

Extreme Differenzierung

Die Frage der Multifunktionalität wird heute anders gesehen als noch vor 20 Jahren. Wir haben heute eine extreme Differenzierung: Am einen Ende der Skala haben wir die Produktionsorientierung. Hier stehen öffentliche Güter nicht im Vordergrund. Auf der anderen Seite haben wir dann die wirklich multifunktionale Landwirtschaft. Im französischen Wort „agriculture“ steckt das Wort Kultur bereits drin. Hier wird eine Fülle von Gütern bereitgestellt, die der Markt nicht honoriert. Das ist etwas anderes, als wenn ich „nur“ ein bestimmtes Produkt erzeuge.

Honorierung für welche Leistungen?

Der Staat legt also die Standards fest, die einzuhalten sind. Dann ist zu klären, für welche Leistungen, die über das Referenzniveau hinausgehen, soll eine Honorierung erfolgen. Es handelt sich hierbei um öffentliche Güter, um sogenannte meritorische, d.h. verdienstvolle, Güter. Diese werden vom Markt nicht bezahlt und somit nur erbracht, wenn sie von der Allgemeinheit honoriert werden.

EU-Agrarpolitik: ersten und zweite Säule

In der EU-Agrarpolitik gibt Gelder aus der ersten und der zweiten Säule. Die erste Säule wurde 1992 als teilweiser Ausgleich für die Preissenkung eingeführt. Die Gelder der zweiten Säule sind primär für die Honorierung von Umweltleistungen vorgesehen. In Deutschland entfallen auf die zweite Säule etwa 15 % des Finanzvolumens.

Vor der 2013 anstehenden Reform der EU-Agrarreform stellt sich die Frage nach der Begründung der Zahlungen aus der ersten Säule, zumal sich die Agrarpreise zwischenzeitlich wieder positiv entwickelt haben. Insbesondere stellt sich die Frage nach der Begründung einer Flächenprämie, dies umso mehr, je größer die betrieblichen Unterschiede im Flächenumfang sind. In einem Land wie Rumänien finden wir extrem kleine Betriebe mit weniger als 10 ha und außergewöhnlich große Betrieb mit mehreren tausend Hektar. Unter diesen Umständen ist eine Deckelung der Direktzahlung nachvollziehbar. Es geht aber nicht darum, von heute auf morgen ein System zu kippen, aber auf Dauer kann ein System mit einer einheitlichen Flächenprämie nicht aufrecht erhalten werden. Es stellt sich, wie schon angesprochen, die Frage nach der generellen Begründung der Direktzahlungen der ersten Säule. Die Kompensation der Preissenkung ist heute nicht mehr als Begründung geeignet. Dann bleiben noch zwei Argumente, nämlich die gegenüber Drittländern höheren Standards sowie die Erbringung von Gemeinwohlleistungen. Diese Argumente sind nachvollziehbar, stellen aber keine Begründung für eine einheitliche Flächenprämie dar.

3-Stufen-Modell

Denkbar ist ein 3-Stufen-Modell mit einer innerhalb eines Landes einheitlichen Flächenprämie als 1. Stufe, die deutlich niedriger ist als dies momentan der Fall ist. Darauf folgt eine 2. Stufe mit Zahlungen für definierte Gemeinwohlleistungen nach dem bottom-up-Ansatz. Schließlich gibt es eine 3. Stufe nach einem top-up-Ansatz mit Zahlungen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

Honorierung von Gemeinwohlleistungen

Ein zentrales Kriterium zur Honorierung von Gemeinwohlleistungen könnte der prozentuale Anteil der Strukturelemente in einer Kulturlandschaft sein. Dieser ist relativ einfach bestimmbar und ein guter Indikator für den Ressourcenschutz. Denkbar wäre in diesem Zusammenhang eine differenzierte Landnutzung, demzufolge auf besonders ertragreichen Standorten etwas weniger Strukturelemente gegeben sind. Die Direktzahlungen würden dann auch entsprechend knapper ausfallen.

Dessen ungeachtet müssten auf allen Standorten die Fachgesetze eingehalten werden.

In-Wert-Setzung der Zusatzleistungen

Schließlich soll noch ein weiterer Ansatz zur Honorierung angesprochen werden. Dabei geht es um die In-Wert-Setzung der Zusatzleistungen, indem versucht wird, die Herkunft und/oder die Erzeugungsmethode zusammen mit dem Lebensmittel zu verkaufen. Es ist aber darauf zu achten, daß die auf dem Etikett angegebenen Eigenschaften auch zutreffen. Gerade bezüglich der Herkunft ist die jetzige Regelung nicht zufriedenstellend. Wenn man sich ein bisschen auskennt, weiß man, dass der Schwarzwälder Schinken nicht aus dem Schwarzwald kommt, sondern dort nur ein Arbeitsschritt erfolgte. Oder nehmen Sie die Nürnberger Bratwürste. Das Fleisch hierfür kommt u.a. aus Dänemark, auf jeden Fall nicht aus dem Umland von Nürnberg.

Soziale Standards

Ein weiterer Bereich ist noch zu erwähnen. In jüngster Zeit wird mehr und mehr kritisiert, dass die sozialen Standards entweder zu niedrig sind oder nicht eingehalten werden. Nehmen Sie das Beispiel Mindestlohn für Saisonarbeitskräfte. Die in der Praxis teilweise zu beobachtende Unterschreitung ist nicht in Ordnung. Es ist einerseits Aufgabe der Unternehmen, sich an die Regeln zu halten, andererseits sind die Aufsichtsbehörden gehalten, die Einhaltung zu kontrollieren.

Fazit

Die Landwirtschaft erzeugt private und öffentliche Güter. Die Kulturlandschaft, also die Blumenwiese, ist ein öffentliches Gut. Wir wollen öffentliche Güter haben. Die Nahrungsproduktion ist zwar das primäre Ziel, wir leisten uns aber zwei Millionen Hektar für Nicht-Nahrungszwecke, z.B. für Energie, wobei wir diese Energie auch mit anderen nicht Nahrungskonkurrenzquellen erzeugen könnten und langfristig erzeugen müssen, weil die Biomasse nicht reicht, um die Energieprobleme zu lösen. Das heißt, die erwünschten öffentlichen Güter erfordern eine gezielte Honorierung aus öffentlichen Geldern, aber nicht mit einer Flatrate-Variante innerhalb eines Landes.

19.11.2011