

## Was kostet die Betriebe das Greening?

**Greening der ersten Säule – kostenwirksame Verpflichtung oder alles halb so wild? Dieser Frage gehen Uwe Latacz-Lohmann und Norbert Schulz vom Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel nach.**

Über das Greening der Direktzahlungen gehen die Meinungen bekanntlich weit auseinander. Ökologisch ineffizient, sagen die Einen, unbedingt erforderlich, die Anderen. Unnützlich, nicht zeitgemäß und viel zu teuer, sagen die meisten Landwirte. Und viele meinen, es gehe ohnehin nur um das Grünwaschen der bisherigen Agrarpolitik. Wir haben für zwei Beispielbetriebe die einzelbetrieblichen Auswirkungen des Greenings untersucht: Wie hoch ist der jährliche Einkommensverlust durch die Einhaltung der Greening-Auflagen? Und: Lohnt es sich vielleicht, auf das Greening und somit auf einen Teil der Direktzahlungen zu verzichten?

### Was bedeutet Greening?

Wie das Greening letztendlich ausgestaltet sein wird, lässt sich heute im Detail noch nicht sagen. Die agrarpolitische Diskussion ist noch in vollem Gange, aber es zeichnen sich drei Grundelemente ab, die aller Voraussicht nach den Großteil des Greenings ausmachen werden:

1. Ökologische Vorrangflächen: Landwirte müssen 7% ihrer Ackerfläche für ökologische Zwecke zur Verfügung stellen. „Flächenstillegung“ nennen das die meisten Landwirte, obwohl Agrarkommissar Ciolos stets betont, dass es sich eben nicht um Flächenstillegung handelt.
2. Mindestens drei Früchte in der Fruchtfolge. Jede einzelne Frucht muss mindestens 5% der Ackerfläche einnehmen, darf aber andererseits 70% nicht überschreiten.
3. Einzelbetriebliches Grünlandumbruchverbot ab 2014. 5% Abnahme betriebsbezogen sind tolerabel.

Wer diese Grundregeln verletzt, dem droht die Kürzung der Direktzahlungen. Auf jeden Fall verliert man den Anspruch auf die Greening-Prämie (30% der Direktzahlungen). Nach dem aktuellen Diskussionsstand soll bei Nicht-Einhaltung der Greening-Auflagen auch die Grundprämie (70% der Direktzahlungen) in Gefahr sein.

### Ökobetriebe per se gegreent

Ökobetriebe sollen als per se „gegreet“ gelten. Kleinbetriebe ebenfalls, wenn es nach dem Willen des Agrarkommissars geht. Für alle anderen Betriebe gilt, dass auf die ökologischen Vorrangflächen bestimmte im Betrieb bereits vorhandene Flächenkategorien (z. B. Hecken, Randstreifen) angerechnet werden können. Unklar ist bisher, ob auch Flächen in Agrarumweltprogrammen auf die 7% angerechnet werden können. Kurzzeitig hieß es, dass der Anbau von Leguminosen auf den ökologischen Vorrangflächen möglich sein soll. Das wurde dann aber im Handumdrehen wieder dementiert. Klar: Der Teufel steckt im Detail,

und von den Details der Ausgestaltung hängt es ab, wie sehr das Greening finanziell schmerzt.

Unklar ist bisher ebenfalls die Prämienhöhe nach 2013. Nach dem aktuellen Diskussionsstand sollen die alten Zahlungsansprüche eingezogen und durch neue (vermutlich niedrigere) ersetzt werden. Der Nennwert der neuen Zahlungsansprüche hängt unter anderem vom Ergebnis der Verhandlungen über die Angleichung der Prämienhöhen zwischen den Mitgliedstaaten ab. Somit steht noch nicht fest, wie viel die Betriebe durch Nicht-Einhaltung der Greening-Vorgaben aufs Spiel setzen würden.

### **Die Beispielbetriebe: Petersen und Müller**

Unsere Beispielbetriebe sind bewusst so ausgewählt worden, dass das Greening nicht spurlos an ihnen vorübergeht. Milchviehhalter Petersen wirtschaftet auf der schleswig-holsteinischen Geest, hält 120 Kühe im Boxenlaufstall und bewirtschaftet 119 ha Fläche, davon 65 ha Ackerland auf leichten Böden. Ein Betrieb, wie er für die Milcherzeugung im nördlichsten Bundesland typisch ist. Das Problem: Wegen der Flächenknappheit (für Neupachten werden nicht selten 800 €/ha gezahlt) baut Petersen auf den Ackerflächen ausschließlich Mais an. Damit verletzt er die Greening-Bedingung, mindestens drei Früchte anzubauen. Zusätzlich zur erforderlichen Fruchtfolgeerweiterung müsste Petersen 4% seiner Ackerfläche in ökologische Vorrangflächen überführen. Die fehlenden 3% erbringt er bereits durch die für Schleswig-Holstein typischen Knicks, auf dessen Pflege er besonderen Wert legt. Knicks sind Feldrandgehölze und andere Landschaftselemente, die als lineare Biotope einen hohen Stellenwert für die Tier- und Pflanzenwelt haben und einen wesentlichen Teil des Landschaftsbildes Schleswig-Holsteins ausmachen.

Unser zweiter Landwirt, nennen wir ihn Müller, bewirtschaftet einen viehlosen Marktfruchtbetrieb in der Hildesheimer Börde: Auf 120 ha Ackerfläche, allesamt beste Lössböden, fährt der Landwirt die Fruchtfolge Zuckerrüben – Winterweizen – Winterweizen – Wintergerste. Damit hält der Betrieb die Fruchtfolge-Bedingungen des Greenings bereits ein. Was hier beißt, sind die 7% ökologische Vorrangflächen. Diesbezüglich hat der Betrieb nichts zu bieten, was man anrechnen könnte. Warum sollte man auch freiwillig solche Sahneböden aus der Produktion nehmen? Eine Forderung, die Herrn Müller richtig gegen den Strich geht.

### **Wie viel Geld bleibt auf der Strecke?**

Erwerbsverlustkalkulation nennen Ökonomen das, wenn man versucht zu ermitteln, wie viel weniger Geld durch die Einhaltung von Auflagen verdient wird. Wir haben solche Erwerbsverlustberechnungen für unsere beiden Beispielbetriebe durchgeführt. Dazu muss man Annahmen treffen, wie die Betriebsleiter auf die Greening-Auflagen reagieren würden. Im Milchviehbetrieb von Herrn Petersen entsteht durch das Greening eine Futterlücke, denn der Maisanbau muss zur Aufnahme zweier weiterer Früchte und zur Integration der ökologischen Vorrangflächen eingeschränkt werden. Mais kann nur noch auf 70% der

Ackerfläche (45,5 ha) angebaut werden. Auf den verbleibenden 30% der Ackerfläche baut Petersen dann Roggen-Ganzpflanzensilage (13,65 ha) sowie Ackergras (3,25 ha) an, letzteres aber nur auf 5% der Ackerfläche, gemäß Greening-Vorgabe. 2,6 ha (= 4% der Ackerfläche) werden als ökologische Vorrangflächen aus der Produktion genommen und jährlich einmal gemulcht. Herr Petersen entschließt sich, die dadurch entstehende Futterlücke durch Zukauf von Maissilage zu schließen. Rechnerisch sind das ca. 387 t Frischsubstanz (FS) Mais (entsprechend 8,6 ha) zu einem Preis von 39 €/t FS frei Hof. Damit ließe sich das Leistungsniveau der Herde halten. Über die Alternative, eine Reduzierung des Viehbestandes, kann man mit Petersen überhaupt nicht reden.

### Der Milchviehbetrieb verliert ca. 8300 € pro Jahr

Tabelle 1 zeigt die komplette Erwerbsverlustkalkulation für den schleswig-holsteinischen Milchviehbetrieb. Der Betrieb verliert ca. 8300 € an Einkommen in Folge gestiegener Kosten der Grundfutterbeschaffung. Zur Einordnung: Im Boom-Wirtschaftsjahr 2010/11 lag der Gewinn vergleichbarer Betriebe auf der holsteinischen Geest bei ca. 130.000 €, im Jahr zuvor in der Größenordnung von 75.000 €. Damit beläuft sich die Einbuße in Folge des Greening auf 6 bis 11% des Gewinns. In den Berechnungen wurde angenommen, dass durchschnittlich ertragsreiche Fläche aus der Produktion geht. In der Praxis würden Betriebe die ertragsschwächsten Standorte aus der Produktion nehmen und dadurch den Erwerbsverlust tendenziell etwas drücken.

Tabelle 1: So wirkt sich das Greening im schleswig-holsteinischen Milchviehbetrieb aus

Frucht	Ertrag (t TS/ha)	Energiegehalt (MJ NEL pro kg TS)	Variable Kosten (€/ha) (gerundet)	Umfang heute (ha)	variable Kosten heute (€/Jahr)	Umfang nach 2013 (ha)	variable Kosten nach 2013 (€/Jahr)
Mähweide	9,5	5,8	876	54	47.309	54	47.309
Silomais	14,9	6,5	1280	65	83.195	45,5	58.236
GPS	9,5	6,6	1013	0	0	13,65	13.834
Ackergras	10,3	5,8	1355	0	0	3,25	4.404
Zukauf Mais	14,9	6,5	1755 <sup>1)</sup>		0	8,59	15.074
Greening			35 <sup>2)</sup>	0	0	2,6	91
<b>Summe</b>				<b>119</b>	<b>130.504</b>	<b>119</b>	<b>138.858</b>
<b>Kostensteigerung in der Futtergewinnung durch Greening:</b>					<b>8354 € pro Jahr</b>		

<sup>1)</sup> Entspricht einem Zukaufspreis frei Hof von 39 €/t Frischmasse

<sup>2)</sup> Jährliche Kosten für das Mulchen der ökologischen Vorrangflächen

### Gar nicht erst mitmachen?

Petersen rechnet nach: Bei Nicht-Einhaltung des Greenings würde er mit Sicherheit die Greening-Prämie (30% der Direktzahlungen ab 2014) verlieren und vielleicht sogar die Grundprämie (restliche 70%) aufs Spiel setzen. Bei einer angenommenen Prämienhöhe von 345 €/ha (= regionale Einheitsprämie 2013 in Schleswig-Holstein abzüglich 4% Modulation) und 119 ha Betriebsfläche beläuft sich die Greening-Prämie für den Betrieb auf 12.316€ pro

Jahr. Als nüchterner Rechner kommt Petersen schnell zu dem Schluss, dass sich die Einhaltung der Greening-Auflagen auf jeden Fall empfiehlt: 8354 € pro Jahr weniger zu verdienen, ist immer noch besser, als jährlich ca. 12.300 € Greening-Prämie zu verlieren.

Petersen überlegt weiter: Wenn die Prämie ab 2014 aber deutlich abgesenkt wird, sieht die Rechnung anders aus. Mit spitzem Bleistift errechnet er die kritische Prämienhöhe, bei deren Unterschreitung sich die Einhaltung des Greenings nicht mehr lohnen würde. Das sind genau 234 €/ha. Bei dieser Prämienhöhe wäre der Erwerbsverlust durch das Greening (8.354 €, siehe Tab. 1) genauso hoch wie der Verlust der Greening-Prämie (30 % von 27.846€ = 30% mal 234€/ha mal 119 ha). Sollten also die neuen Zahlungsansprüche ab 2014 einen Nennwert von weniger als 234 €/ha haben, wäre Petersen in Versuchung geführt, auf das Greening zu verzichten. Es sei denn, die Politik entschließt sich endgültig dazu, auch die Auszahlung der Grundprämie ans Greening zu knüpfen.

### Den Ackerbaubetrieb kostet das Greening rund 6500 €

Herr Müller in der Börde müsste 7% seiner Fläche (8,4 ha) in ökologische Vorrangfläche überführen. Im ungünstigsten Fall müsste er eine entsprechend große Ackerfläche mehrjährig stilllegen und den Umfang seiner Früchte proportional einschränken, wie in Tabelle 2 dargestellt. Für die Stilllegung würde er auf jeden Fall eine eher ertragsschwache Fläche auswählen. Nimmt man an, dass auf dieser Fläche die Deckungsbeiträge 20% unter dem betrieblichen Durchschnitt liegen, ergibt sich für den Betrieb ein jährlicher Erwerbsverlust in Folge des Greenings in Höhe von 6439 €/Jahr (siehe Tabelle 2). Gegenrechnen müsste man eventuell noch die eingesparte Arbeitszeit.

Tabelle 2: Erwerbsverlust durch Stilllegungs-Greening im südniedersächsischen Ackerbaubetrieb

Frucht	Umfang heute (ha)	DB im Ø der Flächen (€/ha)	DB auf der ertragsschwachen Fläche (€/ha)	Nutzungsänderung (ha)	Einkommensverlust (€/Betrieb)
Zuckerrüben	30	1322	1058	-2,1	2222
Rübenweizen	30	822	658	-2,1	1381
Stoppelweizen	30	772	618	-2,1	1297
Wintergerste	30	741	593	-2,1	1245
Ökol. Vorrangfläche	0	-35	-35	+8,4	294
<b>Summe</b>	<b>120</b>				<b>Erwerbsverlust durch Greening= 6439 €/Jahr</b>

### Rotierende Greening-Fläche bietet keine Vorteile

Der Erwerbsverlust wäre ähnlich hoch, wenn Herr Müller nur den Gerstenanbau (als wettbewerbsschwächste Frucht) einschränken würde. Konkret würde das bedeuten, dass die ökologische Vorrangfläche in die Fruchtfolge integriert würde, das heißt auf 8,4 ha an die Stelle der Wintergerste treten würde. Dann würde auf 8,4 ha der durchschnittliche Gersten-

Deckungsbeitrag von 741 €/ha verloren gehen (6224 €/Jahr) und zusätzlich die Kosten für das Mulchen der Greening-Flächen (8,4 ha mal 35 €/ha = 294 €/Jahr) zu Buche schlagen. Insgesamt also 6518 € Erwerbsverlust für den Betrieb.

### **Leguminosen-Greening keine wirkliche Verbesserung**

Die Vorschläge der Agrarministerkonferenz (AMK) zur Ausgestaltung des Greenings sehen als Alternative zur 7-prozentigen Flächenstilllegung den Anbau von Leguminosen auf 15% der Ackerfläche vor. Rechnen wir das einmal für Ackerbohnen durch. Bei einem Ertragsniveau von 50 dt/ha – selbst für Müllers gute Lössböden ein eher optimistischer Wert– und einem ebenso optimistischen Ackerbohnenpreis von 22 €/dt ergibt sich bei variablen Kosten von 847 €/ha ein Deckungsbeitrag in Höhe von ca. 253 €/ha. Die Bohne würde auf 15% der Ackerfläche (18 ha) vermutlich den Stoppelweizen verdrängen, um den guten Vorfruchtwert in der darauf folgenden Wintergerste ausnutzen zu können. Die Wintergerste dankt es mit 6 dt/ha Mehrertrag. Wie sich das finanziell auswirkt, ist im Kasten 1 dargestellt.

Kasten 1: Erwerbsverlust durch Leguminosen-Greening auf 15% der Fläche

+ Deckungsbeitrag Ackerbohne (18 ha * 253 €/ha)	= 4554 €
+ Vorfruchtwert der Ackerbohne für die Wintergerste <sup>1</sup>	= 2106 €
- Deckungsbeitrag Stoppelweizen (18 ha * 772 €/ha)	= <u>13896 €</u>
Erwerbsverlust durch Leguminosen-Greening	= <b>7236 €</b>

<sup>1</sup> Mehrertrag Gerste 6 dt/ha bei einem Marktpreis von 19,50 €/dt auf einer Fläche von 18 ha

Damit würde das Greening sogar noch teurer werden als die 7-prozentige Flächenstilllegung. Mit dem von den Agrarministern eigentlich wohl gut gemeinten Vorschlag des Leguminosen-Greenings wäre unserem Landwirt demnach wenig geholfen.

### **Vertragsnaturschutz-Greening lindert den Schmerz**

Ob Vertragsnaturschutzfläche auf die 7% angerechnet werden können, steht noch in den Sternen. Wir haben aber trotzdem vorsorglich einmal durchgerechnet, ob sich für Herrn Müller die Teilnahme am niedersächsischen Blühstreifenprogramm lohnen würde. Das Programm bietet eine Prämie von 540 € je ha Blühstreifen und fordert im Gegenzug die Etablierung von einjährigen Blühstreifen mit verschiedenen standortangepassten Blütenpflanzenarten. Unter Berücksichtigung der Kosten für Bodenbearbeitung, Saat und Mulchen ergibt sich ein Deckungsbeitrag von ca. 380 €/ha. Geht man davon aus, dass die Blühstreifen in die Fruchtfolge integriert werden und auf 7% der Ackerfläche zu einer entsprechenden Einschränkung der Weizen- und Gerstenfläche im Betrieb führen würde (der Zuckerrübenanbau bleibt unberührt), ergibt sich folgende Kalkulation:

## Kasten 2: Erwerbsverlust durch Vertragsnaturschutz- Greening auf 7% der Fläche

+ Deckungsbeitrag Blühstreifenprogramm (8,4 ha * 380 €/ha)	= 3192 €
- Deckungsbeitrag Rübenweizen (2,8 ha * 822 €/ha)	= 2302 €
- Deckungsbeitrag Stoppelweizen (2,8 ha * 772 €/ha)	= 2162 €
- Deckungsbeitrag Wintergerste (2,8 ha * 741 €/ha)	= 2075 €
Erwerbsverlust durch Vertragsnaturschutz-Greening	= <b>3347 €</b>

Für den Betrieb Müller wäre damit die Teilnahme am Blühstreifenprogramm die Anpassungsalternative mit den geringsten finanziellen Einbußen. Für viele andere Landwirte vermutlich ebenso. Die Anrechenbarkeit von Vertragsnaturschutzfläche könnte somit zu „blühenden Landschaften“ führen. Fraglich ist, ob die Länderhaushalte, aus denen die Kofinanzierung kommen muss, das hergeben.

### **Anpassung durch Flächenpacht?**

Alternativ zur Umstellung des Produktionsprogramms könnte man auch Flächen pachten und diese dann in ökologische Vorrangfläche überführen. Landwirt Müller aus der Hildesheimer Börde würde im Idealfall ein paar Grenzböden am Hang des Harzes pachten, so dass seine Sahneböden vom Greening gar nicht betroffen wären. Er argumentiert, dass ja auch die erosionsmindernde Wirkung der Stilllegung der Hangflächen deutlich höher sei. Für diese Flächen könnte er maximal 715 €/ha (ohne Prämie) an Pacht zahlen. Bei diesem Preis wäre die Pachtzahlung für die dann benötigten 9 ha (7 % von 129 ha = 9 ha) genauso hoch wie der Erwerbsverlust in Tabelle 2, nämlich 6439 €. Bis zu welcher Entfernung von der Hofstelle ökologische Vorrangfläche gepachtet werden darf, ist bisher nicht geregelt.

### **Einhaltung der Greening-Auflagen ist das kleinere Übel**

Auch für Müller ist die Einhaltung der Greening-Auflagen somit das kleinere Übel, egal wie er sich anpasst. Würde er auf das Greening verzichten, entginge ihm mindestens die Greening-Prämie in Höhe von 12.636 €/Jahr (bei 120 ha Fläche und einer angenommenen Prämienhöhe von gut 351 €/ha). Das ist mehr als der Erwerbsverlust in allen untersuchten Anpassungsalternativen.

Auch für Müller haben wir die Gleichgewichtsprämie ab 2014 berechnet, bei deren Unterschreitung über einen Verzicht auf das Greening (in der Variante Flächenstilllegung) nachzudenken wäre: 179 €/ha. Bei dieser Prämienhöhe wäre der Verlust an Greening-Prämie genauso hoch wie der Erwerbsverlust durch Einhaltung der Greening-Auflagen in Tabelle 2.

## **Fazit**

Die Berechnungen haben gezeigt, dass sich das Einhalten der Greening-Vorgaben in den beiden Beispielbetrieben bei den aktuellen Prämienhöhen lohnt. Die Anrechenbarkeit von Vertragsnaturschutzflächen als ökologische Vorrangfläche würde den finanziellen Schmerz in intensiven Ackerbaubetrieben deutlich lindern. Die Möglichkeit des Leguminosen-Anbaus auf 15% der Ackerfläche (gemäß Vorschlag der AMK) bringt in unserem Beispielbetrieb dagegen kaum Vorteile gegenüber der 7-prozentigen Stilllegung. Sollten die neuen Zahlungsansprüche Nennwerte unter 180 €/ha haben (bzw. 230 €/ha im Milchviehbetrieb), könnten die vom Greening stark betroffenen Landwirte ausscheren und freiwillig auf die 30 % Greening-Prämie verzichten. Dann würden die Direktzahlungen ihre Hebelkraft für die Umwelt verlieren. Sollte allerdings auch die Grundprämie ans Greening gebunden sein, so dürften solche Gedanken gar nicht erst aufkommen.

## **Unsere Autoren:**

Prof. Dr. Uwe Latacz-Lohmann

Norbert Schulz, MSc.

Institut für Agrarökonomie der Universität Kiel