

Jörg Schramek, Heike Nitsch, Dr. Holger Pabst, Carla Wember

FAKT – Nein danke?

Was sind Gründe für landwirtschaftliche Betriebe, nicht am Agrarumweltprogramm FAKT teilzunehmen?

Dieser Frage ging das IfLS 2018 in einer Studie im Rahmen der Evaluierung des Maßnahmen- und Entwicklungsplans Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014-2020 (MEPL III) nach. Zu Beginn der *FAKT-Förderperiode* zeichnete sich ab, dass das Förderprogramm von landwirtschaftlichen Betriebsleiterinnen und -leitern weniger in Anspruch genommen wird als das MEKA III. So nahmen nach Auskunft des zuständigen Fachreferates im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz (MLR) in 2015 nur 53% aller Betriebe aus Baden-Württemberg, die einen Gemeinsamen Antrag gestellt hatten, an FAKT teil. Die MEKA III-Teilnahmequote lag hingegen bei rund 67%. In einer Vertiefungsstudie sollten daher auf Basis von Befragungen von Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern die Gründe für die geringere Inanspruchnahme von FAKT gegenüber MEKA III untersucht werden.

Vorgehen und befragte Betriebe

Um regionale Unterschiede insbesondere bezüglich vorherrschender Betriebsformen zu berücksichtigen, wurden folgende Regionen für die Befragungen ausgewählt:

- der Kraichgau als Ackerbauregion;
- der Schwarzwald als Dauergrünlandregion;
- die Oberrheinebene als Region mit Sonderkulturen.

Die auszuwählenden landwirtschaftlichen Betriebe sollten *einigen Kriterien* genügen:

Insgesamt wurde 1.016 Betrieben ein schriftlich auszufüllender Fragebogen zugesendet. Abgefragt wurden Grundinformationen zum Betrieb, eine Teilnahme am Vorgängerprogramm MEKA, wie gut die sich Befragten über FAKT informiert fühlen und weshalb sie an diesem Programm nicht teilnehmen.

Insgesamt 281 Fragebögen konnten schließlich ausgewertet werden. Alle drei Regionen waren mit einer ausreichenden Anzahl von Betrieben in der Untersuchung vertreten. Ackerbaubetriebe machten mit 43% den größten Anteil an der Stichprobe aus, gefolgt von Futterbaubetrieben mit 14%, Gemischtbetrieben mit 13% und Sonderkulturbetrieben mit 12%. Die durchschnittliche Betriebsgröße der befragten Betriebe lag bei 35 Hektar und stimmte mit der durchschnittlichen Betriebsgröße laut Statistik überein.

Ergebnisse

1. Kategorische Ablehnung versus potenzielle Bereitschaft

Nur ein geringer Teil der Befragten (16%) lehnte die Teilnahme an FAKT kategorisch ab („Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) passen generell nicht mit meinem Verständnis von Landwirtschaft zusammen“). Dies macht deutlich, dass ein deutlich größerer Anteil grundsätzlich mit dem FAKT-Angebot erreicht werden kann. 24% der Befragten insgesamt gaben an, zukünftig an FAKT teilzunehmen und weitere 25% zogen es in Erwägung („eventuell“).

Bei der nach Betriebsformen aufgeschlüsselten Betrachtung zu Überlegungen einer zukünftigen FAKT-Teilnahme ergab sich ein sehr differenziertes Bild:

- Ackerbaubetriebe, welche mit 122 befragten Betrieben die größte Befragungsgruppe waren, schlossen eine zukünftige Teilnahme an FAKT überwiegend aus (53%). Auch der Prozentsatz der Betriebe, die eine FAKT Teilnahme planen, machte mit 7% einen deutlich geringeren Anteil aus als bei anderen Betriebsformen. Gleichzeitig gab eine große Anzahl von Ackerbaubetrieben in der Befragung an (30%), noch unentschieden bezüglich einer FAKT-Teilnahme zu sein (s. Abbildung 1).

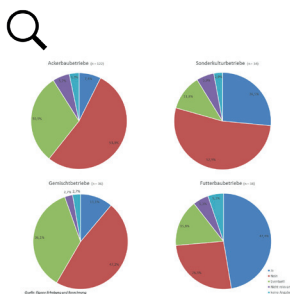


Abb. 1: Überlegungen einer zukünftigen Teilnahme an FAKT von landwirtschaftlichen Betriebsleiterinnen und Betriebsleitern unterschiedlicher Betriebsformen

- Sonderkulturbetriebe hatten ebenfalls häufig nicht vor, zukünftig an AUKM teilzunehmen (53%). Im Gegensatz zu Gemischt- und Ackerbaubetrieben lag jedoch die Quote der Betriebe, die eine FAKT-Teilnahme planen, mit knapp 27% relativ hoch. Sehr niedrig war dagegen der Anteil der noch unentschiedenen Betriebe mit 12%.
- Eine hohe Quote noch unentschiedener Betriebe (36%) kennzeichnete die Gruppe der befragten Gemischtbetriebe. Mit 47% lag der Anteil der Betriebe, die nicht planen an FAKT teilzunehmen, aber ebenfalls sehr hoch.
- Ganz anders stellte sich die Situation bei Futterbaubetrieben dar. Von diesen plant knapp die Hälfte (48%) eine zukünftige Teilnahme. Komplementär dazu war die Zahl der Betriebe, die nicht an FAKT teilnehmen möchten, mit einem Anteil von 26% recht niedrig. Trotz der hohen Bereitschaft für eine zukünftige Teilnahme an FAKT fand sich auch unter den Futterbaubetrieben ein hoher Anteil an noch unentschiedenen Betrieben (16%).

2. Frühere MEKA-Teilnahme

51% der befragten Betriebe waren ehemalige MEKA III-Teilnehmer. Bei diesen ist weiterhin ein überdurchschnittliches Potenzial vorhanden, zukünftig auch an FAKT teilzunehmen.

Von 143 Betrieben die angaben, an MEKA III teilgenommen zu haben, machten 61 Betriebe Aussagen zu den damals in Anspruch genommenen Maßnahmen. Besonders die Begrünungsmaßnahmen unter N-E2, aber auch die Maßnahme N-E5.2 – Herbizidverzicht bei Dauerkulturen mit Ausnahme im Bereich der Reihe (Bandspritzung) hatten eine hohe Akzeptanz (s. Abbildung 2). Beides sind Maßnahmen, die für Dauerkulturen nicht mehr angeboten werden. Eine deutlich geringere Anzahl gab an, an den ebenfalls flächenstarken und nun nicht mehr angebotenen Maßnahmen N-E4 – Anwendung von Mulch- und Direktsaat im Ackerbau und N-E1 – Verzicht auf Wachstumsregulatoren in Weizen, Dinkel und Roggen teilgenommen zu haben.

In Gruppe C fällt die vergleichsweise häufige Nennung der Maßnahme N-C1 – Erhaltung von Streuobstbeständen auf und in Gruppe D die Inanspruchnahme der Maßnahme N-D2 – Ökologischer Landbau. Biologische und technische Maßnahmen im Pflanzenschutz wurden unter den

befragten Betrieben nur im Weinbau genutzt (N-F4). Die mindestens 4-gliedrige Fruchtfolge (N-A2), die in MEKA III weitaus mehr Teilnehmerinnen/Teilnehmer hatte als die mindestens 5-gliedrige Fruchtfolge (N-A3), wird in FAKT ebenfalls nicht mehr gefördert. Was die Grünlandmaßnahmen in Gruppe B betrifft, so wird die Maßnahme N-B1 – Extensive Grünlandbewirtschaftung in FAKT nicht mehr angeboten, und für die Maßnahme N-B2 – Extensive Bewirtschaftung des Dauergrünlands mit Viehbesatz bis 1,4 RGV/ha Hauptfutterfläche muss unter FAKT auf mineralische N-Düngung verzichtet werden. Beides können Gründe sein, dass Betriebe, die vormalig an diesen Maßnahmen teilnahmen, nun keine AUKM-Förderung mehr in Anspruch nehmen.

3. Gründe für eine Nicht-Teilnahme an FAKT

Gefragt nach den generellen Gründen, bisher nicht an FAKT teilzunehmen, wurde die Komplexität der Auflagen als besonders wichtig eingestuft. Auch eine zu lange Bindungszeit (fünf Jahre), Sorge vor erhöhtem Sanktionsrisiko und eine geringe Prämienattraktivität sprachen für viele Betriebe gegen eine FAKT-Teilnahme. Für viele Befragte passten die angebotenen Maßnahmen außerdem nicht zum Betriebsablauf. Durch alle Befragungen hinweg zeigte sich, dass eine zu kurze Bindungszeit der FAKT-Maßnahmen und ein voraussichtlicher mittelfristiger Ausstieg aus der Landwirtschaft keine Gründe darstellten, nicht an FAKT teilzunehmen. Weniger eindeutig kristallisierten sich zwischen diesen wichtigen und weniger wichtigen Gründen weitere Motive heraus, die sehr unterschiedlich von den Befragten bewertet wurden (s. Abbildung 3).

Bei der Frage nach speziellen Gründen für eine FAKT-Nichtteilnahme wurden den Befragten sieben mögliche Gründe zur Bewertung vorgegeben. Die fehlende Rentabilität der Anschaffung von neuen Maschinen wurde durchweg als wichtigster Grund einer Nichtteilnahme angegeben. Ein Risiko der Nachweispflicht bei ergebnisorientierten Maßnahmen (z.B. Kennarten auf Grünland), befürchteter Unkrautdruck und Schädlingsbefall bei Verzicht auf Pflanzenschutzmittel wurden ebenfalls als wichtige Gründe genannt. Letzteres betraf vor allem Ackerbaubetriebe, Betriebe mit Sonderkulturen und Gemischtbetriebe.

Ein ebenfalls bedeutsamer Faktor war das begrenzte Angebot für Dauerkulturen in FAKT, das sich nun weitgehend auf den Ökologischen Land-

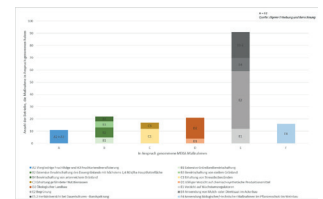


Abb. 2: Beschreibung der MEKA III-Maßnahmen, die von den Befragten in der Vergangenheit in Anspruch genommen wurden

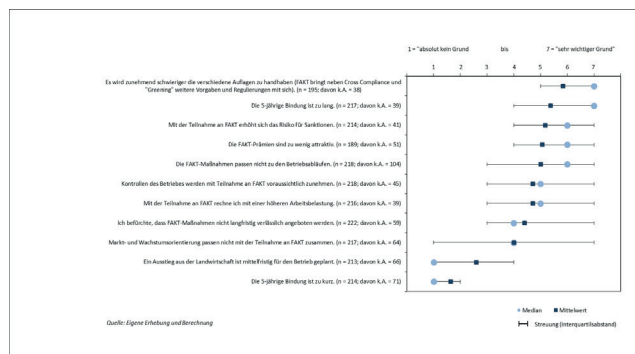


Abb. 3: Generelle Gründe einer Nicht-Teilnahme an FAKT



Ackerbau bei der Auswertung berücksichtigt, wurde von diesen beiden Gruppen jeweils als wichtiger Grund genannt, dass entsprechende in MEKA III angebotene Maßnahmen nicht mehr verfügbar sind. Modifikationen in der Ausgestaltung bei AUKM zur Grünlandextensivierung wurden nicht als besonders problematisch eingestuft.

Resümee

Unter den Betrieben, die FAKT momentan nicht in Anspruch nehmen, befinden sich durchaus viele potenzielle zukünftige Teilnehmer von AUKM. Kategorische Ablehner solcher Maßnahmen sind deutlich in der Minderheit. Fast die Hälfte der Befragten plant oder erwägt, zukünftig an FAKT teilzunehmen. Dies betrifft vor allem Futterbaubetriebe. Bei Gemischtbetrieben gibt es einen großen Anteil noch unentschiedener Betriebe. Die Mehrheit der befragten Ackerbau- und Sonderkulturbetriebe schließt eine Teilnahme an FAKT aus, aber auch hier ist der Anteil an Unentschiedenen nicht unwesentlich. Gerade bei diesen beiden intensiveren Betriebsformen sollten daher Anstrengungen unternommen werden, sie für eine Teilnahme an AUKM zu gewinnen.

Generell wurde als wichtiger Grund der Nicht-Teilnahme an FAKT angegeben, dass es zunehmend schwieriger wird, verschiedene Auflagen zu handhaben; FAKT würde neben Cross Compliance und Greening weitere Vorgaben und Regularien mit sich bringen. Damit einher geht die Sorge vor einem erhöhten Sanktionsrisiko. Gute Information durch Ansprechpartner vor Ort, die eine Teilnahme an AUKM aktiv unterstützen, ist angesichts der komplexen Anforderungen an Landwirtinnen und Landwirte daher von hoher Bedeutung. Die Beratung und Information zu FAKT wurde von den Befragten, die hierzu Anga-

ben machten, überwiegend positiv bewertet. Es gab aber auch teilweise kritische Stimmen, dass die persönliche Beratung bezüglich FAKT verbessert werden müsste. Im Rahmen der EU-Vorgaben sollten zudem Kontrollen insbesondere bei AUKM möglichst keine „Drohkulisse“ sein. Der Maßstab sollte bei AUKM möglichst die Kooperation der Betriebe und der Umweltnutzen sein.

ben machten, überwiegend positiv bewertet. Es gab aber auch teilweise kritische Stimmen, dass die persönliche Beratung bezüglich FAKT verbessert werden müsste. Im Rahmen der EU-Vorgaben sollten zudem Kontrollen insbesondere bei AUKM möglichst keine „Drohkulisse“ sein. Der Maßstab sollte bei AUKM möglichst die Kooperation der Betriebe und der Umweltnutzen sein.

Ein weiterer Grund für eine nicht-Teilnahme der befragten Betriebe an FAKT ist, dass einige Maßnahmen in der jetzigen Förderperiode nicht mehr angeboten werden (z.B. Mulch- und Direktsaat im Ackerbau, Begrünung in Dauerkulturen). Im Fall der Dauerkulturen ist das Angebot an Maßnahmen in FAKT tatsächlich sehr gering, während im Bereich Ackerbau weiterhin diverse AUKM zur Auswahl stehen. Es sollte jedoch nicht darum gehen, ehemalige vergleichsweise wenig wirksame Maßnahmen wieder einzuführen, nur um die Teilnahme an FAKT zu erhöhen. AUKM sollen definierte Umweltziele erreichen und aus dieser Sicht war die stärkere Konzentration von FAKT auf Maßnahmen, die über die Vorgaben zur guten fachlichen Praxis hinausgehen, zielführend. Vor diesem Hintergrund sind Beratung und Begleitung der Betriebe ebenfalls wichtig. Da Ackerbaubetriebe zudem häufig die Befürchtung hegen, dass ein Verzicht auf Pflanzenschutzmittel im Rahmen von AUKM zu einem erhöhten Unkrautdruck und vermehrten Schädlingsbefall führen, sollten Betriebe als Demonstrationsbetriebe gewonnen werden, die erfolgreich FAKT-Maßnahmen mit derartigen Auflagen umsetzen.

Eine Hemmschwelle für eine AUKM-Teilnahme können auch eine zu lange Bindungszeit und als zu wenig attraktiv empfundene Prämien sein. Für beides gibt es jedoch im Rahmen der momentanen EU-Vorgaben für AUKM wenig Flexibilität. Zulässig ist allerdings, dass Prämien regional differenziert kalkuliert werden und deshalb variieren, so dass höhere Kosten in intensiv bewirtschafteten Regionen durch entsprechende Prämien besser ausgeglichen werden. Eine mögliche zukünftige Option, freiwillige Umweltleistungen auch mit einer Anreizkomponente zu fördern, bieten die von der EU Kommission für die nächste Förderperiode vorgesehenen, auf nationaler Ebene umzusetzenden, „Eco-schemes“ im Rahmen der 1. Säule. Bei der Ausgestaltung muss jedoch das Zusammenspiel mit den AUKM der 2. Säule beachtet werden. ■

Die Studie ist unter folgendem Link abrufbar (https://foerderung.landwirtschaft-bw.de/pb/_Lde/Startseite/Agrarpolitik/Begleitstudien).



Jörg Schramek
Institut für Ländliche
Strukturforschung an der
Goethe-Universität
Frankfurt/Main
Tel: 49 (0)69 / 972 6683 14
Mail: schramek@ifls.de