

Bewertungsbericht – M13 „Ausgleichszulage für aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete“

Ausgleichszulage in Berlin

Laufende Bewertung des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum (EPLR) Brandenburgs und Berlins 2014 – 2022

entera - Dr. Brahms und Partner

Projektleitung:
Dr. Thomas Horlitz

Bearbeitung:
Dipl. Ing. agr. Manfred Bathke
E-Mail: bathke@entera.de

Dezember 2023

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Maßnahmenbeschreibung	1
2.1	Ziele der Maßnahme	1
2.2	Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete	2
3	Boden- und Klimaverhältnisse in Brandenburg/Berlin im bundesdeutschen Vergleich	6
4	Umsetzung der Fördermaßnahme	9
5	Hinweise zur Agrarstruktur in Berlin	11
6	Analyse betriebsökonomischer Wirkungen der AGZ	15
6.1	Hinweise zur Methodik	15
6.2	Deckungsbeiträge innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete	16
6.3	Anteil der AGZ am Gewinn der Betriebe	18
7	Bewertung der Maßnahmenwirkungen	18
7.1	Einkommenswirkungen	18
7.2	Umweltwirkungen	19
8	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	20
9	Zusammenfassung	20
10	Literatur	22

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Charakterisierung der Landbaugebiete im Land Brandenburg	5
Tabelle 2:	Niederschlag im Land Brandenburg im Deutschlandvergleich 2017 bis 2022	9
Tabelle 3:	Anzahl der bewilligten Anträge und Summe der Zahlungen für Berliner Betriebe in den Jahren 2017 bis 2020	10
Tabelle 4:	Kenndaten zur Agrarstruktur in Berlin	12
Tabelle 5:	Leistungen verschiedener Kulturen, gegliedert nach Landbaugebieten Brandenburgs, ohne Prämien, kalkuliert 2016 auf der Grundlage der Erzeugerpreise der drei vorangegangenen Jahre	17

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete in Brandenburg/Berlin	3
Abbildung 2:	Flächennutzung in Berlin	4
Abbildung 3:	Landbaugebiete der Gemarkungen des Landes Brandenburg	6
Abbildung 4:	Bodengüte in Deutschland, bestimmt anhand der Ertragsmesszahl	7
Abbildung 5:	Mittlerer Niederschlag des Sommerhalbjahrs in Deutschland	8

Abkürzungsverzeichnis

AGZ	Ausgleichszulage
Art.	Artikel
AK	Arbeitskraft
AUKM	Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
BB	Brandenburg
dt	Dezitonne, 100 kg
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMZ	Ertragsmesszahl
EPLR	Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum
FFH	Flora-Fauna-Habitat – (Richtlinie)
GV	Großvieheinheit
ha	Hektar
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm
LBG	Landbaugebiet
LELF	Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung
LF	Landwirtschaftlich genutzte Fläche
NRR	Nationale Rahmenregelung
SPB	Schwerpunktbereich
SWOT	Stärken-Schwächen-Analyse (engl. Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken))
VE	Vieheinheit
WJ	Wirtschaftsjahr

1 Einleitung

Im Rahmen der Evaluation des ELER-Programms 2014-2022 wurden die Förderdaten sowie sonstige Unterlagen mit Blick auf die Wirkungen der Fördermaßnahme M13 „Ausgleichszulage für aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete“ für das Bundesland Berlin (AGZ) analysiert und bewertet.

Der Maßnahmenbewertung wird eine kurze Beschreibung der Agrarstruktur und der für Berlin erfolgten Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete vorangestellt.

2 Maßnahmenbeschreibung

2.1 Ziele der Maßnahme

Die Zahlungen der AGZ sollen gemäß Art. 31 (EU 1305/2013) zum Ausgleich der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensdifferenzen dienen, die den Landwirten aufgrund von Lagenachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung entstehen. Die Zahlungen sollen einen Beitrag dazu leisten, die Fortführung der Landwirtschaft zu sichern und den ländlichen Lebensraum zu erhalten.

In der sozioökonomischen Analyse und SWOT-Analyse des ELER-Programms Brandenburg/Berlin werden die diesbezüglichen Bedarfe weiter konkretisiert und es wird auf die für den Großteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche zutreffenden geringen Ertragspotenziale der Brandenburger und Berliner Böden und auf die Gefahr von Nutzungsaufgabe auf Ungunst-/Extremstandorten hingewiesen (EPLR, 2018). Die Ausgleichszahlung soll mit dazu beitragen, die Betriebe in die Lage zu versetzen, die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen fortzuführen, die Landschaft sowie nachhaltige Bewirtschaftungsformen in den betroffenen Gebieten zu erhalten und zu fördern, um der Aufgabe der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung und dem Verlust der mit Agrobiozösen einhergehenden Artenvielfalt vorzubeugen.

Die oben genannten Bedarfe müssen mit Blick auf die besondere Situation der Betriebe in Berlin näher betrachtet werden. Die Gefahr der Nutzungsaufgabe resultiert hier nicht allein aus der geringen Ertragsfähigkeit der Böden, sondern in erster Linie aus dem Siedlungsdruck und den hohen Preisen für Grund und Boden in einem Stadtgebiet. Landwirtschaftlich genutzte Fläche hat aber gerade in Stadtgebieten eine besondere Bedeutung für das Landschaftsbild, das Biotoppotenzial und die Erholungseignung der Landschaft. Gerade auch in Stadtgebieten bedarf es wirtschaftlich leistungsfähiger Betriebe, um diese besonderen Funktionen aufrecht zu erhalten.

Die Zuordnung der Maßnahme zu einem Schwerpunktbereich war während der Programmierungsphase lange offen, wurde letztendlich von der EU-KOM für den SPB 4A vorgegeben, in welchem Zusammenhang auch die Bezeichnung der Priorität 4 entsprechend erweitert wurde (Measure Fiche „Payments to areas facing natural or other specific constraints“, Version March 2014). Die Interventionslogik der AGZ als Einkommenskompensation von Benachteiligungen lässt rein formal keinen **direkten** relevanten Wirkungsbeitrag zum SPB 4A erwarten, da mit der Zahlung keine Bewirtschaftungsauflagen verbunden sind. Die von der EU-KOM und vom Land genannten Ziele (Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Flächenbewirtschaftung, Erhalt von Landschaft) können gleichwohl indirekt zu den Zielen des Schwerpunkts 4A beitragen, gerade auch vor dem Hintergrund der spezifischen Funktionen von landwirtschaftlich genutzter Fläche in einem Stadtgebiet.

Im Schwerpunktbereich 4A ist neben der biologischen Vielfalt im engeren Sinn auch der Zustand der Landschaften verankert. Der letztgenannte Punkt zielt stärker auch auf den Erhalt charakteristischer Landschaftstypen und des Landschaftsbildes ab, auch wenn der Begriff der „Landschaft“ in der ELER-Verordnung nicht weiter präzisiert wird.

Festzuhalten bleibt, dass nach Art. 31 (EU 1305/2013) das operationelle Ziel der Maßnahme zunächst der Ausgleich von Einkommensverlusten ist, die den Landwirten aufgrund von Standortnachteilen für die landwirtschaftliche Erzeugung entstehen. Die Maßnahmenbewertung muss daher abschätzen, in welchem Umfang die Einkommensverluste ausgeglichen werden. Auf dieser Grundlage kann dann bewertet werden, ob die AGZ einen Beitrag dazu leisten kann, Flächen in der Bewirtschaftung zu halten.

2.2 Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete

Mit dem Sonderbericht Nr. 4/2003 des EU-Rechnungshofes im Jahr 2003¹ begann ein langjähriger Prozess zur neuen Abgrenzung der Gebietskulissen der benachteiligten Gebiete in der Europäischen Union.

Die Abgrenzung musste in zwei Schritten erfolgen:

1. In einer ersten Stufe standen acht biophysikalische Indikatoren zur Verfügung, die nach klimatischen, bodenkundlichen oder reliefbedingten Kriterien eine natürliche Benachteiligung anzeigen.

Für die Neuabgrenzung waren in Brandenburg/Berlin in der ersten Stufe die Indikatoren „Begrenzte Wasserführung des Bodens“ und „Unvorteilhafte Bodentextur und Steinigkeit“ von Bedeutung. Das Kriterium „Unvorteilhafte Bodentextur“ bezieht sich hier insbesondere auf die weit überwiegend rein sandigen Böden.

2. In einer zweiten Stufe wurden nach neun möglichen Kriterien die Gebiete ermittelt, in denen durch investive Maßnahmen oder wirtschaftliche Tätigkeiten die natürliche Benachteiligung überwunden wurde, das sogenannte Fine-tuning.

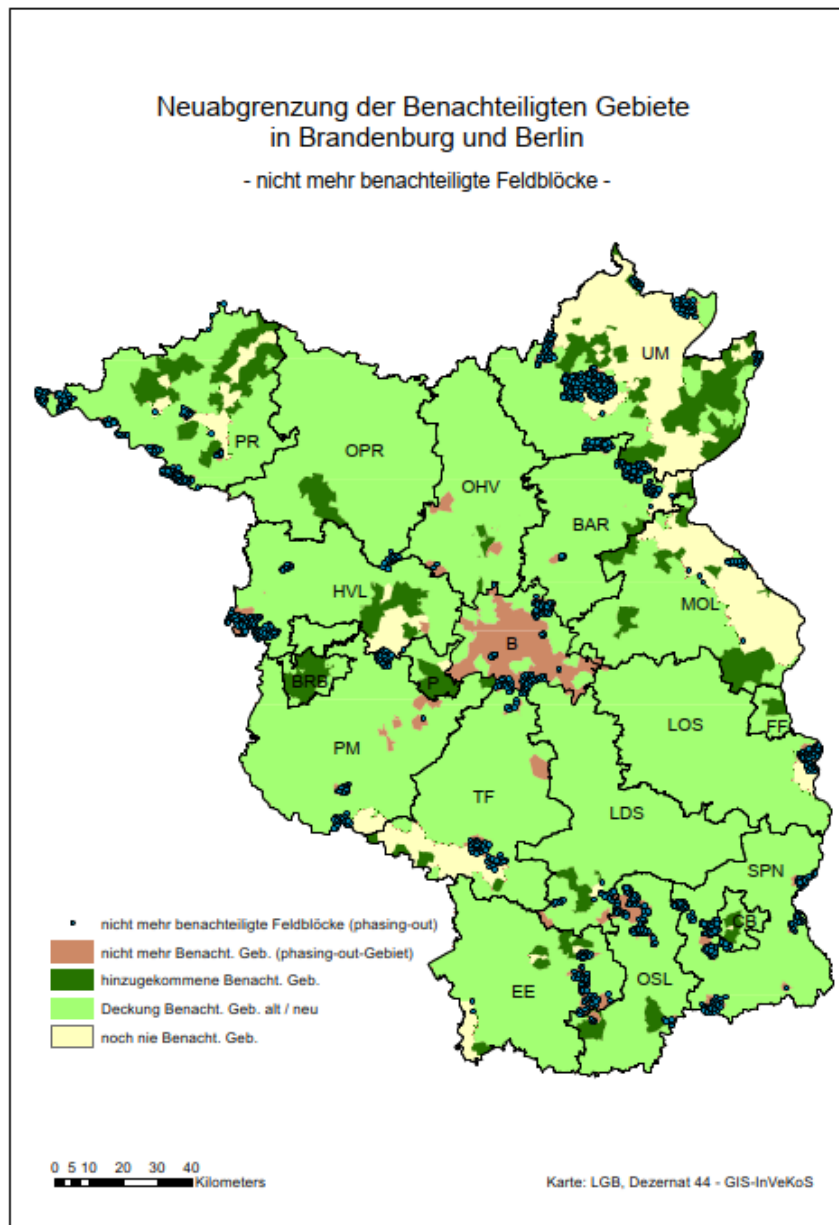
Im Rahmen dieses Fine-tunings wurden für Brandenburg alle Flächen, die über der Ertragsmesszahl (EMZ) 41 liegen, wieder ausgegrenzt, da die natürliche Benachteiligung als überwunden angenommen wird. Für Berlin wurde als Fine-tuning-Instrument der Standard-Output herangezogen, da die EMZ nicht flächendeckend vorlag. Im Land Berlin wird keine Bodenschätzung durchgeführt, so dass es auch keine Ertragsmesszahlen gibt. Die Abgrenzung erfolgte auf der Grundlage der Ortsteile.

Bei dem Standard-Output handelt es sich um den durchschnittlichen Geldwert der landwirtschaftlichen Produktion zu Ab-Hof-Preisen in Euro pro Hektar (Kirchner, 2017).

Abbildung 1 zeigt die Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete in Brandenburg und Berlin. Es wird deutlich, dass in Berlin keine neuen Gebiete hinzugekommen sind. Etliche Feldblöcke im Nordosten und Süden des Stadtgebietes sind aber aus der Förderkulisse herausgefallen (phasing-out-Gebiete, in denen übergangsweise bis 2019 gefördert wurde).

¹ https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr03_04/sr03_04_de.pdf

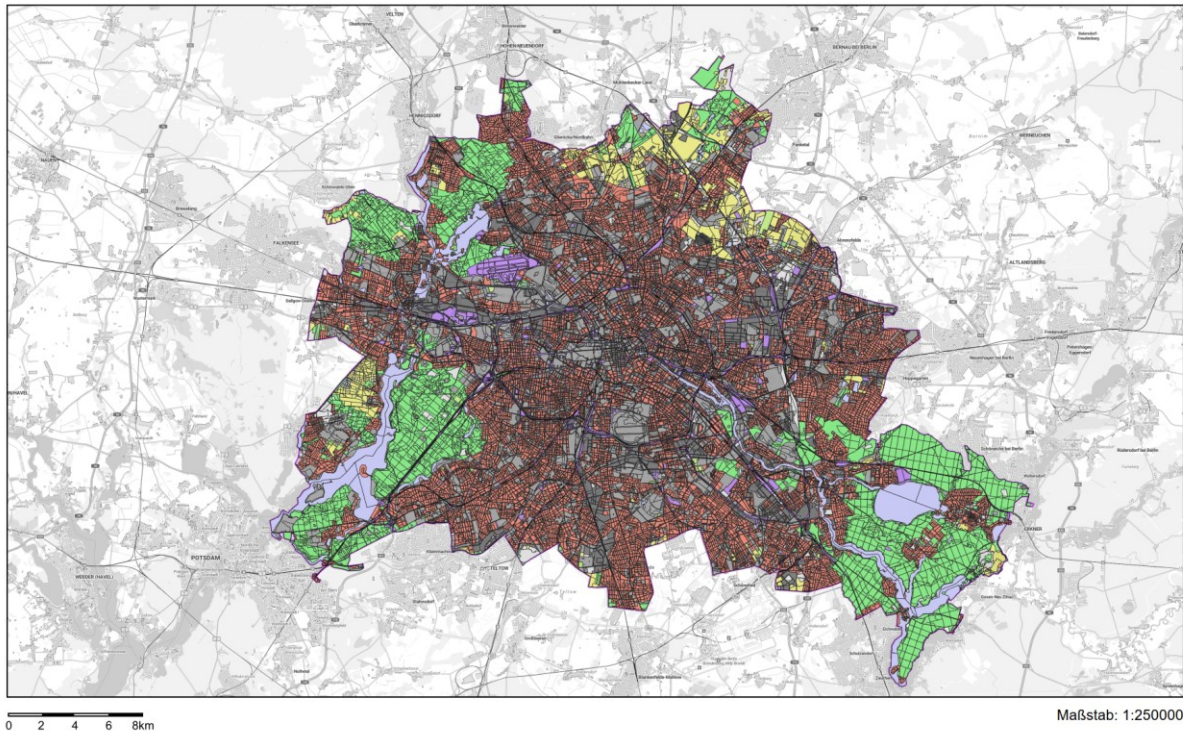
Abbildung 1: Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete in Brandenburg/Berlin



Quelle: <https://lfb.brandenburg.de>

Landwirtschaftlich genutzte Flächen liegen schwerpunktmäßig in Lübars, Malchow und Gatow (Bezirk Spandau). Dies zeigt die Abbildung 2.

Abbildung 2: Flächennutzung in Berlin



HILUCS - Klassifizierung

Level 1 Level 2 Level 3

- 1_Primärer Sektor
 - 1_1_Landwirtschaft
 - 1_2_Forstwirtschaft
- 2_Sekundärer Sektor
- 3_Tertiärer Sektor
- 4_Verkehrsnetze, Logistik- und Versorgungsdienstleistungen
- 5_Wohnnutzung
- 6_Sonstige Nutzungen

Quelle: Geoportal Berlin

Auch wenn für Berlin keine flächendeckende Bodenschätzung vorliegt, können doch anhand bodenkundlicher und geologischer Karten die Bodenzahlen in etwa abgeschätzt werden.

Nach der Geologischen Karte von Berlin² sind die Flächen im Nordosten der Barnim-Hochfläche zuzurechnen. Diese ist bodenkundlich durch Geschiebelehm mit Geschiebebedecksandaufgabe gekennzeichnet. Die Bodenzahlen dürften hier etwa zwischen 30 und 35 liegen. Die Flächen im Westen (Gatow) werden von rein sandigen Ablagerungen gebildet (Nauener Platte). Die Bodenzahlen dürften hier weitgehend unter 25 liegen. Die Flächen um Lübars sind

² <https://www.geokartieranleitung.de/Fachliche-Grundlagen/Stratigraphie-Kartiereinheiten/Stratigraphie-der-Bundesrepublik/Tabellen-der-Bundesl%C3%A4nder/Berlin>

sowohl sandig als auch lehmig geprägt. Insgesamt dürften die Bodenzahlen in Berlin sehr weitgehend unter 35 liegen.

Damit ist eine eindeutige Zuordnung der Agrarflächen Berlins zu dem für Brandenburg definierten Landbaugebiet III möglich.

Die Landbaugebiete Brandenburgs werden nach der Ackerzahl abgegrenzt und wie folgt charakterisiert:

Tabelle 1: Charakterisierung der Landbaugebiete im Land Brandenburg

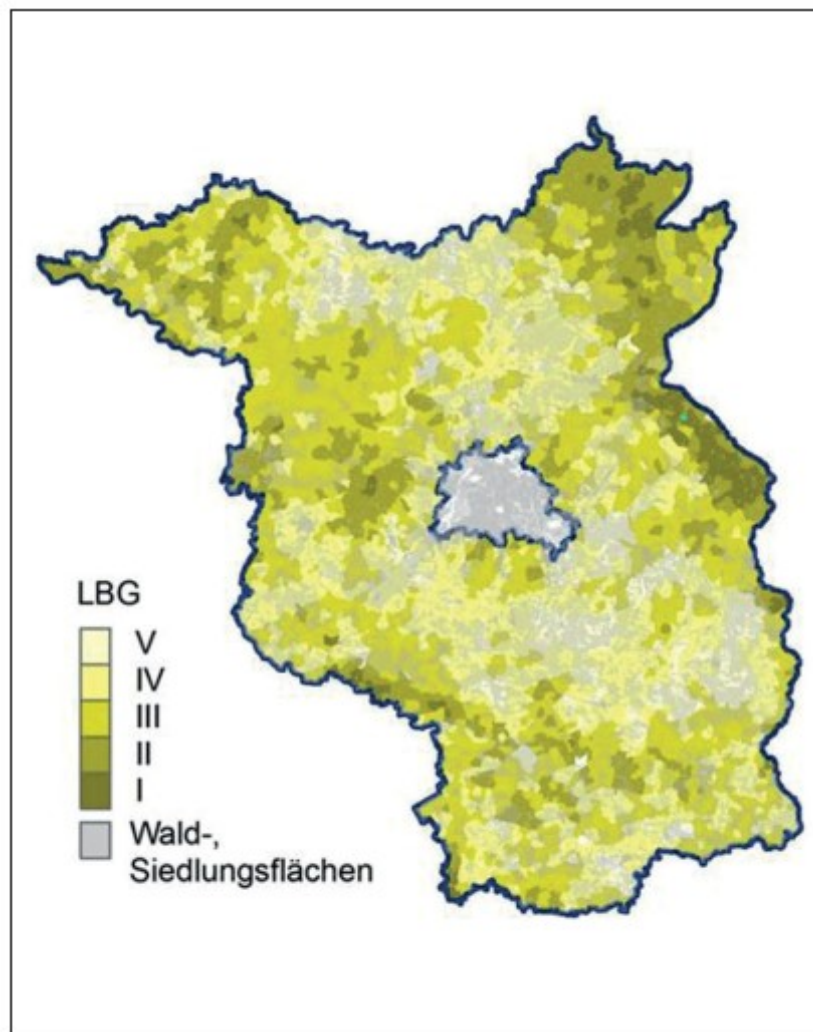
LBG	Ackerzahl	Anteil an der Ackerfläche in %	Charakterisierung der Böden für die Idw. Nutzung
I	>45	7,3	Weizen-, Zuckerrüben-Böden
II	36-45	22,2	Gerste-, Weizen-, Zuckerrüben-fähig
III	29-35	36,4	Roggen-Kartoffel-Böden, bedingt Gersten- und Raps-fähig
IV	23-28	27,1	Roggen-Böden, Kartoffel- und z. T. Mais-fähig
V	<23	6,9	Grenzstandorte für landwirtschaftliche Nutzung, für Roggen (Lupine, Seradella) geeignet

Quelle: LELF (2020a)

Das LBG I ist in Brandenburg nahezu vollständig dem nicht benachteiligten Gebiet zuzurechnen, die Landbaugebiete III, IV und V liegen nahezu vollständig im benachteiligten Gebiet. Das LBG II ist dagegen etwa zur Hälfte den beiden Gebietstypen zuzurechnen.

Für weitergehende Analysen kann auf diese Einteilung in die Landbaugebiete zurückgegriffen werden, da die brandenburgischen Daten des Testbetriebsnetzes für die Landbaugebiete differenziert ausgewertet werden. Die Differenzen zwischen den Landbaugebieten I und II auf der einen Seite und den Landbaugebieten III und IV auf der anderen Seite entsprechen rein größenordnungsmäßig den Differenzen zwischen den Betrieben in den benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten. Sie unterschätzen diese Differenzen etwas, da im Landbaugebiet II auch benachteiligte Flächen mit enthalten sind. Für die vorzunehmenden Auswertungen ist die Abgrenzung aber hinreichend genau.

Abbildung 3: Landbaugebiete der Gemarkungen des Landes Brandenburg



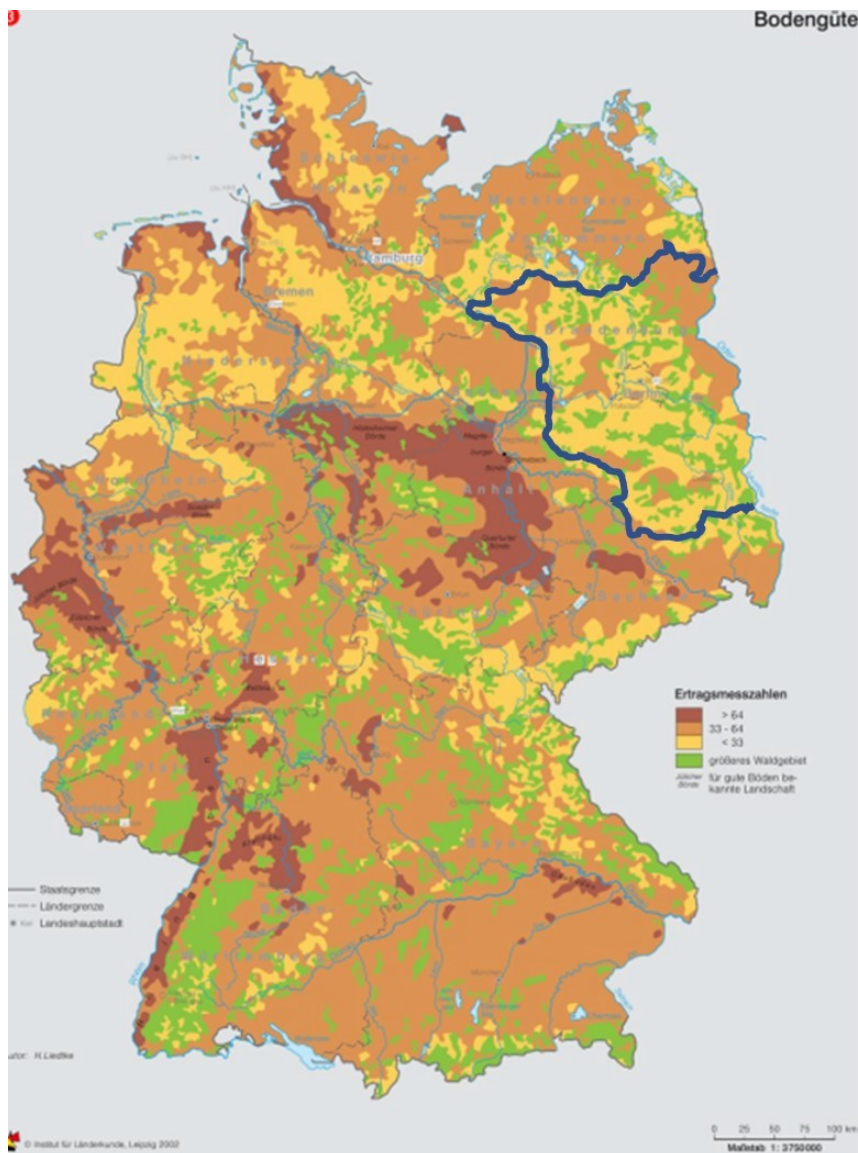
Quelle: LELF, 2016

3 Boden- und Klimaverhältnisse in Brandenburg/Berlin im bundesdeutschen Vergleich

Brandenburg hat mit über 80 % den höchsten Anteil benachteiligter Gebiete im Ländervergleich. Zur Einordnung sind daher in den Abbildungen 4 und 5 die Bodenqualität und die Niederschlagsverteilung für ganz Deutschland dargestellt. Die nachfolgenden Ausführungen gelten in gleicher Weise auch für Berlin, da die Bodenverhältnisse in etwa den Böden des Landbaugebietes III in Brandenburg entsprechen und auch die Niederschlagsverhältnisse mit den für Brandenburg genannten Werten gut wiedergegeben werden.

In Abbildung 4 ist die Bodengüte anhand der Ertragsmesszahlen dargestellt. Brandenburg weist unter den Bundesländern den höchsten Anteil von Böden mit einer Ertragsmesszahl unter 33 auf. Böden mit vergleichbar geringer Bodengüte sind ansonsten in größerem Umfang nur im nordwestdeutschen Flachland sowie in den Mittelgebirgslagen (Sauerland, Bayrischer Wald, Thüringer Wald etc.) vorhanden.

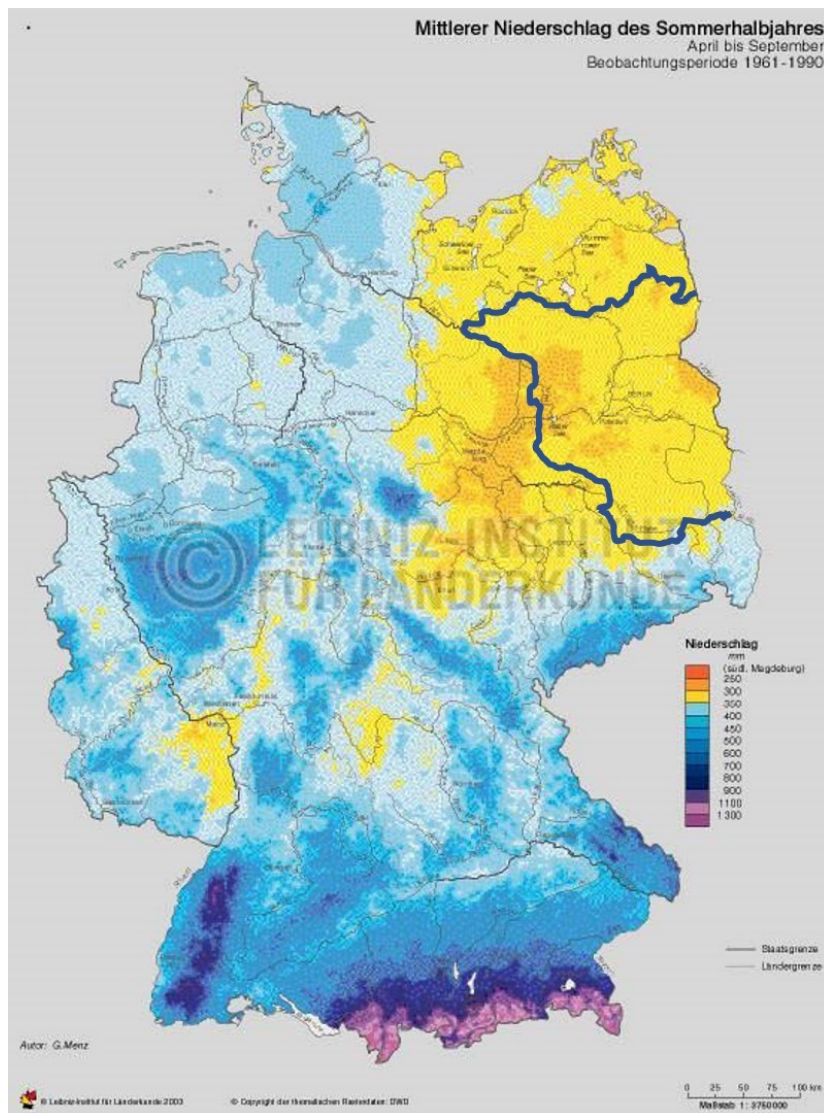
Abbildung 4: Bodengüte in Deutschland, bestimmt anhand der Ertragsmesszahl



Quelle: Institut für Länderkunde, Leipzig 2002; Landesgrenze BB ergänzt

Abbildung 5 zeigt den mittleren Niederschlag des Sommerhalbjahres von April bis September. Die niedrigere Niederschlagsmenge in den kontinental geprägten Regionen Ostdeutschlands ist deutlich erkennbar.

Abbildung 5: Mittlerer Niederschlag des Sommerhalbjahrs in Deutschland



Quelle: Institut für Länderkunde, 2003; Landesgrenze BB ergänzt

Die Karte gibt den mittleren Niederschlag für die Beobachtungsperiode 1961-1990 an. In den letzten Jahrzehnten haben die Sommerniederschläge tendenziell leicht abgenommen, die räumliche Verteilung der Niederschlagsmengen, auf die es hier ankommt, hat sich aber kaum verändert.

Tabelle 2: Niederschlag im Land Brandenburg im Deutschlandvergleich 2017 bis 2022

		2022	2021	2020	2019	2018	2017
Jahresniederschlag (im Gebietsmittel) in Millimetern (Liter pro Quadratmeter)	Land Brandenburg	435,0	600,6	511,4	504,6	390,3	719,1
	Deutschland	669,1	801,1	704,9	735,0	586,3	858,7
	Abweichung Land Brandenburg von Deutschland	234,4	200,5	193,5	230,4	196,0	139,6

Quelle: MLUK (2023), <https://agrarbericht.brandenburg.de/abo/de/start/agrarstruktur/naturliche-bedingungen/>

Die beiden Abbildungen machen deutlich, dass die Kombination von Böden mit geringer Bodenfruchtbarkeit (dargestellt als Böden mit einer Ertragsmesszahl <33) sowie geringen Niederschlägen in Brandenburg/Berlin eine Häufung zeigt, die sonst in keinem anderen Bundesland auftritt. In Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern fallen in den Sommermonaten ebenfalls nur geringe Niederschläge, die Böden sind hier allerdings deutlich besser ausgebildet. In Sachsen-Anhalt dominieren Lössböden, vielfach auch als Schwarzerden ausgebildet, in Mecklenburg-Vorpommern sind in den Jungmoränengebieten der letzten Eiszeit fruchtbare Lehmböden verbreitet. In den Kammlagen des Erzgebirges (Sachsen) und des Thüringer Waldes (Thüringen) sind vielfach flachgründige und steinige Böden mit ebenfalls geringer Ertragsmesszahl verbreitet, hier sind allerdings die Niederschläge deutlich höher.

Der in Brandenburg mit 80 % hohe Anteil der benachteiligten Gebiete resultiert damit aus der ungünstigen Kombination von Standortfaktoren, die im bundesdeutschen Vergleich auf Länderebene einmalig ist.

4 Umsetzung der Fördermaßnahme

Die Umsetzung der Maßnahme erfolgt im Rahmen der Nationalen Rahmenregelung (NRR). Nach der NRR³ (zuletzt geändert: Stand: 03.06.2019) gelten für die Ausgleichszulage die folgenden Rahmenbedingungen:

- Die Ausgleichszulage für die benachteiligten Gebiete beträgt jährlich mindestens 25 Euro und maximal 250 Euro je Hektar LF.
- Die Zahlung spiegelt die gesamten oder einen Teil der Einkommensverluste und der zusätzlichen Kosten aufgrund der Benachteiligungen wider.
- In begründeten Fällen kann die Ausgleichszulage unter Berücksichtigung besonderer Umstände angehoben werden. Die Höhe der Zahlungen kann unter Berücksichtigung des Bewirtschaftungssystems oder um unterschiedliche Benachteiligungsgrade zu berücksichtigen, differenziert werden.
- Die Bundesländer legen in ihren Entwicklungsplänen die Prämienkalkulation und ggf. die Differenzierung der Ausgleichszulage dar.

³ https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_laendliche-Regionen/Foerderung-des-laendlichen-Raumes/NRR-2014-2020.pdf;jsessionid=673EDF3CD16794DED1EDA5E1B373775E.inter-net2852?__blob=publicationFile&v=3

Wie auch die Bundesländer Saarland und Hessen nutzte Brandenburg/Berlin in einzelnen Jahren (bis 2021) in vollem Umfang die Umschichtungsmittel für die Finanzierung der Ausgleichszulage. In 2022 wurden nur noch teilweise und in 2023 keine Umschichtungsmittel mehr eingesetzt.

Aktuelle Grundlage der Förderung in Brandenburg/Berlin ist die Richtlinie zur AGZ vom 18.06.2020 (<https://mluk.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/Erlass-Verlaengerung-ELER-Verwaltungsvorschriften.pdf>). Die Richtlinie gilt bis zum 31. Dezember 2025. Es gelten folgende Rahmenbedingungen:

Die Ausgleichszulage wird für beantragte Flächen in den benachteiligten Gebieten Brandenburgs und Berlins gezahlt. Voraussetzung für die Förderung ist eine Mindestschlaggröße von 0,3 ha. Nicht zuwendungsfähig sind Flächen, die gemäß Artikel 46 Absatz 2 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 als ökologische Vorrangflächen im Antrag angegeben werden, ausgenommen förderfähige Landschaftselemente und Flächen mit stickstoffbindenden Pflanzen. Die Ausgleichszulage beträgt 25 Euro je ha landwirtschaftlicher Nutzfläche, die Bagatellgrenze liegt bei 250 Euro und damit bei einer Flächengröße von 10 ha.

Als Verwendungsnachweis gilt der geprüfte Gesamtflächen- und Nutzungsnachweis.

Gegenüber der früheren Fassung der Richtlinie vom 24. Juli 2018 haben sich folgende Veränderungen ergeben:

- Die Förderung der sogenannten Phasing-Out-Gebiete, die nicht mehr Bestandteil der Kulisse der benachteiligten Gebiete sind, entfällt nach den Übergangsjahren 2018 und 2019.
- Es wird nicht mehr nach der Kulturart differenziert. Es werden daher auch Intensivkulturen wie Mais, Weizen, Gemüse und Obst gefördert, vorausgesetzt, die Flächen liegen in der Kulisse der benachteiligten Gebiete.

Im Staatsvertrag zwischen Berlin und Brandenburg ist vereinbart, dass die Agrarförderung für Berliner Antragsteller durch die Agrarbehörde des Landes Brandenburg umgesetzt wird. Bewilligungsbehörde auch für die AGZ ist das LELF (Referat 41).

Tabelle 3 zeigt beispielhaft für die Jahre 2017, 2019 und 2020 die Anzahl der geförderten Betriebe und die ausgezahlten Mittel.

Tabelle 3: Anzahl der bewilligten Anträge und Summe der Zahlungen für Berliner Betriebe in den Jahren 2017 bis 2020

Jahr	2017	2019	2020
Anzahl Betriebe	44	45	39
Zahlung (Euro)	66.797	71.036	70.315
Fläche (ha) in Berlin/Brandenburg	1.324/1.347	1.359/1.481	1.126/1.686

Quelle der Daten: Jahresberichte der LELF 2018, 2020, 2021; LELF, 2024.

Nach den Angaben der LELF lag der Anteil der in Berlin liegenden Flächen im Jahre 2017 bei knapp 50 %. Im Jahr 2020 lag dieser Anteil bei etwa 40 %. Die geförderte Fläche in Berlin ist u. a. aufgrund der Neuabgrenzung von 1.324 ha in 2017 auf 1.126 ha in 2020 zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum ist die geförderte Fläche in Brandenburg, die von Berliner Betrieben bewirtschaftet wird, deutlich gestiegen. Berliner Betriebe haben möglicherweise mehr Flächen

in Brandenburg hinzu gepachtet. Die Abbildung 1 zeigt aber auch, dass infolge der Neuabgrenzung Flächen an der Landesgrenze neu in die Förderkulisse gekommen sind, die möglicherweise auch früher schon von Berliner Betrieben bewirtschaftet wurden.

Zur Einordnung folgen hier die Auszahlungen für andere Fördermaßnahmen an Berliner Betriebe für das Jahr 2020 (LELF, 2021):

- Natura 2000-Ausgleich: ca. 19.751 Euro, 6 Betriebe,
- Agrarumweltmaßnahmen Zahlungsanträge KULAP 2014 (5 Förderprogramme): 198.036 (30 Betriebe)

Der Natura 2000-Ausgleich spielt nur eine eher geringe Rolle, da nur wenige Grünlandflächen in einem FFH-Gebiet liegen. Die Auszahlungssummen für die AUK-Maßnahmen zeigen aber, dass die Betriebe offensichtlich in starkem Umfang an den AUK-Maßnahmen teilnehmen.

5 Hinweise zur Agrarstruktur in Berlin

Hinweise zur Agrarstruktur in Berlin sind dem Statistischen Jahrbuch Berlin 2019 und dem „Statistischen Bericht zu ausgewählten Ergebnissen der Landwirtschaftszählung Berlin 2020“ zu entnehmen. Eine zusammenfassende Darstellung findet sich auch auf der Internetseite „Statistik Berlin-Brandenburg“ (<https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/land-und-forstwirtschaft>).

„Alle Erhebungen erfolgen nach dem Ort des Betriebssitzes, nicht nach der Belegenheit der vom Betrieb selbst bewirtschafteten Flächen. Betriebssitz ist die Gemeinde, in der sich die wichtigsten Wirtschaftsgebäude des Betriebes befinden“ (Statistisches Jahrbuch).

Dort finden sich die folgenden Angaben zur Agrarstruktur der Betriebe in Berlin:

Tabelle 4: Kenndaten zur Agrarstruktur in Berlin

Merkmal	Jahr/Stichtag	Einheit	Wert
Bodennutzung und Struktur			
Landwirtschaftlich genutzte Fläche (LF)	2020	Hektar	1 864
darunter			
Ackerland	2020	Hektar	1 073
Dauergrünland	2020	Hektar	778
Landwirtschaftliche Betriebe	2020	Anzahl	47
davon			
unter 5 ha	2020	Anzahl	12
5 – 19 ha	2020	Anzahl	6
10 – 20 ha	2020	Anzahl	8
20 – 50 ha	2020	Anzahl	7
50 – 100 ha	2020	Anzahl	8
100 – 200 ha	2020	Anzahl	4
200 – 500 ha	2020	Anzahl	2
Landwirtschaftliche Betriebe	2020	Anzahl	47
davon			
Einzelunternehmen	2020	Anzahl	32
Personengesellschaften ¹	2020	Anzahl	6
Juristische Personen	2020	Anzahl	9
Arbeitskräfte	2020	Anzahl	233
davon			
Familienarbeitskräfte ²	2020	Anzahl	57
Ständige Arbeitskräfte	2020	Anzahl	150
Saisonarbeitskräfte	2020	Anzahl	26
Gepachtete LF	2020	Hektar	1 580
Pachtpreis LF	2020	Euro/Hektar	146
Viehbestände und tierische Erzeugung			
Rinder	03.11.2022	Anzahl	784
darunter			
Milchkühe	03.11.2022	Anzahl	111
Sonstige Kühe	03.11.2022	Anzahl	317
Schweine	2020	Anzahl	•
Schafe	2020	Anzahl	601

1 einschließlich Personengemeinschaften
2 einschließlich Betriebsinhaber

Danach wirtschafteten im Jahr 2020 in Berlin 47 landwirtschaftliche Betriebe (hierin enthalten sind 13 Gartenbaubetriebe). Die Anzahl der Betriebe hat sich seit 1999 mehr als halbiert. Demgegenüber hat sich die LF im gleichen Zeitraum von 1991 auf 1864 ha nur geringfügig verringert. Die Betriebe sind dennoch im Mittel recht kleinstrukturiert. Über die Hälfte der Betriebe bewirtschaften weniger als 20 ha (Tabelle 4).

Die Anzahl der Arbeitskräfte ist seit 1999 von 740 auf 233 gefallen.

Von den im Jahr 2020 vorhandenen 32 Betrieben der Rechtsform Einzelunternehmen wirtschafteten sieben Betriebe im Nebenerwerb⁴. Der Pachtflächenanteil lag 2020 bei knapp 85 %. Im Durchschnitt zahlten die Berliner Landwirtschaftsbetriebe 146 Euro je Hektar LF an Pacht. Bei der Tierhaltung dominiert die Mutterkuhhaltung, Schweinehaltung findet nicht statt. Der Viehbesatz lag 2020 bei ca. 0,2 GV/ha (87 % Rinder, 13 % Schafe), allerdings wurden Pferde hier nicht miterfasst.

Sechs Betriebe (12,8 %) wirtschafteten nach den Prinzipien des ökologischen Landbaus. Diese Betriebe verfügten über 15,8 % der LF (295 Hektar).

Die Kulturartenverteilung auf dem Acker ist im Anhang I dargestellt. Danach wurden die ökonomisch besonders leistungsstarken Kulturen Zuckerrüben, Weizen und Raps in den letzten Jahren nicht angebaut. Es dominierte der Anbau von Roggen, Gerste und Ackergras.

Nach Hinweisen des Landesverbands Landwirtschaft & Pferdehaltung Berlin e. V., der 22 Betriebe als Vollmitglieder vertritt, entwickelte sich in Berlin im Laufe der Jahre aus der traditionellen Landwirtschaft mit Milchkühen und Schweinemast die aktuelle Landwirtschaft mit der Pensionspferdehaltung. Die Umstellung auf die Pensionspferdehaltung wurde durch kleine Betriebsflächen, Emissionsauflagen, die Innenstadtnähe und die gute Verkehrsverbindung in die Randbezirke begünstigt.

Der „Bauernzeitung“⁵ ist die Reportagereihe „Landwirtschaft in Berlin“ zu entnehmen, die ein kurzes Porträt von Betrieben in Berlin gibt⁶. Diese Kurzcharakteristik kann hier dazu dienen, die besondere Situation von landwirtschaftlichen Betrieben in den Randgebieten einer Großstadt zu verdeutlichen. Die folgenden Abschnitte wurden leicht gekürzt der „Bauernzeitung“ entnommen und um Angaben von den Internetseiten der genannten Betriebe ergänzt.

Milchhof A: Frische Milch vom Bauernhof

Der Betrieb M bewirtschaftet „ca. 60 ha Land mit Natur- und Umweltschutzauflagen sowie langfristigen Pachtverträgen. Auf den sandigen Standorten wachsen vor allem Gras und Mais. Etwa die Hälfte der Fläche dient als Weide. Es werden 35 Milchkühe gehalten. Der Betrieb A ist einer der zwei noch verbliebenen Milchviehbetriebe. Früher wurden auch noch Schweine gemästet. Dies wurde aber mit dem Verbot der Verfütterung von Küchenabfällen in den 1990er-Jahren eingestellt. Stattdessen wurde die Pensionspferdehaltung als zweites Standbein aufgebaut. In dem Hofladen werden Milchprodukte (frische Milch, Butter, Sahne und Joghurt) aus der eigenen Produktion angeboten, über Zukauf von Betrieben aus dem Umland werden auch Wurst und Fleisch sowie Eier und das Gemüse angeboten. Die Milch kann in Ein-Liter Flaschen gezapft werden. Für Kinder und Jugendliche werden auch Gruppenführungen über den Betrieb angeboten, um über die Landwirtschaft in Berlin zu informieren.

Weil der Betrieb nicht mehr Milch erzeugen möchte als er in seinem Hofladen vermarkten kann, wurde der Milchkuhbestand in den letzten Jahren reduziert und noch eine Fleischrinderherde mit 20 Mutterkühen plus Nachzucht aufgebaut. Das Fleisch dieser Tiere wird auch im Hofladen angeboten.

⁴ Statistisches Bundesamt (Destatis)(2021), Fachserie 3 Reihe 2.1.5, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Rechtsformen und Erwerbscharakter Landwirtschaftszählung

⁵ Wochenzeitung für die Landwirtschaft, insbesondere in den neuen Bundesländern verbreitet.

⁶ <https://www.bauernzeitung.de/agrarpraxis/landwirtschaft-in-berlin-auslaufmodell-nicht-mit-uns/>

Pferdehof B:

Der Pferdehof verfügt über 44 Hektar Pachtland. Auf 18 Hektar Acker wird zumeist Roggen oder Hafer angebaut. Ein Teil des Getreides geht in den Verkauf nach Berlin, anderes dient als Futter für Gastpferde. Das Hauptstandbein ist die Pensionspferdehaltung. Es stehen 30 Boxen zur Verfügung sowie eine Reithalle und ein Außenviereck. Eine Erweiterung um eine überdachte Longieranlage oder um weitere Außenboxen mit Paddock ist aus Platzgründen und aus genehmigungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Da in der näheren Umgebung die traditionelle Tierhaltung kaum geduldet werde, ist die Pensionspferdehaltung die einzige Alternative, um das Grünland zu nutzen. Zahlreiche Grünlandflächen liegen in Schutzgebieten und es darf weder gedüngt noch gespritzt werden.

Ein Problem, insbesondere in den Corona-Jahren, waren die Freizeitaktivitäten der städtischen Bevölkerung zum Teil auf landwirtschaftlich genutzten Flächen.

Rinderzuchtbetrieb C⁷:

Der landwirtschaftliche Betrieb C besteht heute bereits in der vierten Generation. Bis in die 1970er-Jahre wurden Milchkühe und Mastschweine gehalten. Die Milchproduktion wurde dann 1985 eingestellt, die Schweinezucht im Jahre 2000. Seitdem werden in erster Linie Mutterkühe gehalten (Limousin-Rinder). Der Betrieb ist als Zuchtbetrieb überregional bekannt. Ein weiteres Standbein stellt die Pensionspferdehaltung dar. Insgesamt bietet der Betrieb 18-20 Pensionspferden Platz. In dem Hofladen wird insbesondere das eigene Rindfleisch vermarktet.

Der Betrieb wirtschaftet überwiegend auf bebauungsfähigem Land und muss die Pachtverträge bei der Landesregierung jährlich verlängern lassen. Eine langfristige Betriebsentwicklung ist damit kaum möglich.

Allround-Betrieb D:

Der Betrieb D ist in Berlin einer der letzten landwirtschaftlichen Betriebe, die auf dem Acker ein diverses Anbauprogramm verfolgen. Es werden Rinder, Pferde, Schafe und Ziegen gehalten. Auf dem Acker werden Hafer, Weizen, Roggen, Gerste, Raps und Kartoffeln angebaut. Das meiste Getreide wird zu Mehl gemahlen oder gleich verkauft. Auch die Kartoffeln finden guten Absatz. Daneben werden Erdbeeren, Sonnenblumen und Zwiebeln angebaut und selbst vermarktet. Der Verkauf von Stroh und Heu erfolgt in Kleinstmengen, lose in der Tüte für den Hamster oder gepresst in kleinen Ballen. Eine Besonderheit ist die Haltung von Ungarischen Steppenrindern. Diese können auf dem nur extensiv genutzten Grünland ganzjährig im Freien bleiben.

Die obige Charakterisierung einzelner Betriebe zeigt, dass sich durch die Stadtnähe besondere Möglichkeiten der Diversifizierung ergeben, die auch genutzt werden. Aufgrund von emissionsrechtlichen Bestimmungen ist die Veredlungswirtschaft nicht möglich.

In den Reportagen der „Bauernzeitung“ werden von den Betriebsleitern verschiedene Probleme angesprochen, die sich aus der Stadtrandlage ergeben.

Häufig genannt wurde die unklare Perspektive der Betriebe. Der Pachtflächenanteil ist mit knapp 85 % sehr groß und die Pachtverträge werden, soweit die Flächen im Besitz der Stadt sind, zumeist nur um ein Jahr verlängert. Hinzu kommen die Gefährdungen von Tieren und Maschinen durch die Ablagerung von Müll und Schutt auf den Flächen. Auch die Wildschweinproblematik wurde benannt. Grünlandflächen in Schutzgebieten dürfen nur sehr extensiv bewirtschaftet werden und auch das Freizeitverhalten der Stadtbevölkerung verursacht häufige Konflikte.

⁷ <https://bauer-zorn.de/pferdeponion/>

6 Analyse betriebsökonomischer Wirkungen der AGZ

6.1 Hinweise zur Methodik

Eine Analyse der betriebsökonomischen Wirkungen der Ausgleichszulage muss sich auf folgende Fragen stützen:

- Wie unterscheiden sich die Betriebe innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete strukturell?
- Wie unterscheiden sich die Deckungsbeiträge innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete? (Kap. 6.2),
- Welchen Beitrag leistet die Ausgleichszulage mit Blick auf den Ausgleich standortbedingter Benachteiligungen? (Kap. 6.3).

Diese Fragen können allein mit den vorliegenden Daten der Berliner Betriebe nicht beantwortet werden. Aufgrund der geringen Anzahl der Betriebe verbietet sich ein Vergleich von Betrieben in benachteiligten und nicht-benachteiligten Gebieten, da die Mittelwerte zu stark von einzelnen Betrieben bestimmt werden. Auch liegt für Berlin keine Auswertung von Testbetriebsdaten vor, da sich nur zwei Berliner Betriebe im Testbetriebsnetz befinden. Einer davon ist ein spezialisierter Gemüsebaubetrieb (Hanff, mdl. Mitt. 08. Januar 2024). Eine nähere Analyse der betriebsökonomischen Wirkungen kann daher nur durch Rückgriff auf Daten brandenburgischer Betriebe erfolgen.

Hierbei spielt es keine Rolle, dass sich Betriebe am Stadtrand von Berlin stärker diversifizieren und Direktvermarktungsmöglichkeiten besser nutzen können, da die Stadtnähe keinen Einfluss auf das natürliche Ertragspotenzial der Böden hat. Nur dieses ist, wie oben dargestellt, für die Abgrenzung benachteiligter Gebiete heranzuziehen.

Für die Auswertung der Wirkungen der AGZ in Brandenburg wurde im Rahmen der Erstellung des Berichtes (entera, 2021) im Wesentlichen auf die folgenden Quellen zurückgegriffen:

- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2016): Datensammlung für die betriebswirtschaftliche Bewertung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren im Land Brandenburg, Ackerbau / Grünland / Tierproduktion
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2019): Wirtschaftsergebnisse landwirtschaftlicher Unternehmen Brandenburgs, Wirtschaftsjahr 2017/2018
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2020a): Wirtschaftsergebnisse landwirtschaftlicher Unternehmen Brandenburgs, Wirtschaftsjahr 2018/2019
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2020b): Jahresbericht 2019, Landwirtschaft

Die genannten Publikationen können von der Homepage des LELF heruntergeladen werden⁸.

Von besonderer Bedeutung waren die Auswertungen der Daten des Testbetriebsnetzes differenziert nach den einzelnen Landbaugebieten. Diese Differenzierung wird in den jährlich her-

⁸ <https://lelf.brandenburg.de/lelf/de/service/veroeffentlichungen/>

ausgegebenen „Wirtschaftsergebnisse landwirtschaftlicher Unternehmen Brandenburgs“ dargestellt. Die Auswertungen erfolgten für das Wirtschaftsjahr 2018/2019, in dem die AGZ erstmals entsprechend der Neuabgrenzung ausgezahlt wurde (Auszahlung für das Kalenderjahr 2018).

Die Höhe der Deckungsbeitragsunterschiede wird in erster Linie von den Annahmen zu den Erträgen bestimmt. Hier lagen im Trockenjahr 2018 die Ertragsdifferenzen weniger hoch als im langjährigen Mittel, da die Erträge außerhalb des benachteiligten Gebietes stark eingebrochen waren. Auch unter den heutigen Preis- und Kostenrelationen kann aber davon ausgegangen werden, dass die unten dargestellten Ergebnisse in der genannten Größenordnung zutreffend sind (siehe Tab. 4).

Differenziertere Hinweise zur Rentabilität einzelner Produktionsverfahren sind der Datensammlung für die betriebswirtschaftliche Bewertung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren im Land Brandenburg, Ausgabe 2016, zu entnehmen (LELF, 2016). Die Berechnungen beruhen auf Daten der Agrarstatistik sowie des Testbetriebsnetzes. Die Ausgleichszulage ist hierbei nicht berücksichtigt.

Als Kriterium für die Rentabilität eines Produktionsverfahrens können unterschiedliche Kennwerte herangezogen werden. Bei kurzfristigen Entscheidungen über den Anbauumfang einzelner Kulturen, bei denen die Ausstattung mit Arbeitskräften, Maschinen, Bauten und Fläche konstant bleibt, kann die „**Direktkostenfreie Leistung**“ als Kriterium der Bewertung herangezogen werden. Hierunter versteht man den Erlös abzüglich der Direktkosten für Saatgut, Dünger und Pflanzenschutz. Müssen mittel- bis langfristige investive Entscheidungen getroffen werden, sollte die „**Einzelkostenfreie Leistung**“ eines Produktionsverfahrens bekannt sein. Zur Ermittlung dieses Kennwertes werden auch Maschinenkosten, Lohnkosten sowie Flächenkosten berücksichtigt. In Tabelle 5 werden für die wichtigsten Ackerkulturen beide Kennwerte, differenziert nach den Landbaugebieten, dargestellt. Prämien sind nicht berücksichtigt. Für den Futterbau (inkl. Silomais) existieren keine vergleichbaren Kennwerte, da für diese Kulturen keine Marktpreise angegeben werden können.

6.2 Deckungsbeiträge innerhalb und außerhalb der benachteiligten Gebiete

Kalkulationen zu den Deckungsbeiträgen in benachteiligten und nicht benachteiligten Gebieten Brandenburgs wurden vor Beginn der Förderperiode durch das LELF durchgeführt. Sie bezogen sich auf die seinerzeit geltende Abgrenzung. Da sich diese in Brandenburg aber nur geringfügig geändert hat, erschien es zulässig, die Ergebnisse der damaligen Kalkulationen hier erneut anzuführen.

Danach ergaben sich bei den Ackerbaubetrieben Unterschiede im Deckungsbeitrag II in Höhe von 403 Euro/ha. Für Grünlandbetriebe lagen die Deckungsbeitragsunterschiede bei 85 Euro/ha. Für Acker- und Grünlandbetriebe ergaben sich damit durchschnittlich Unterschiede in Höhe von 310 Euro/ha.

Tabelle 5: Leistungen verschiedener Kulturen, gegliedert nach Landbaugebieten Brandenburgs, ohne Prämien, kalkuliert 2016 auf der Grundlage der Erzeugerpreise der drei vorangegangenen Jahre

	Kultur	LBG I	LBG II	LBG III	LBG IV	LBG V
Direktkostenfreie Leistung	Winterweizen	710	585	437	313	137
	Winterroggen*	432	391	300	221	106
	Wintergerste	559	462	343	224	119
	Winterraps	805	696	585	467	354
	Stärkekartoffeln	1.585	1.421	1.267	889	504
	Zuckerrüben	1.635	1.542	1.430	-**	-**
	Körnererbsen	232	190	126	70	15
Einzelkostenfreie Leistung	Winterweizen	164	107	24	-54	-191
	Winterroggen*	-94	-85	-111	-141	-213
	Wintergerste	29	-7	-68	-139	-210
	Winterraps	285	226	175	98	16
	Stärkekartoffeln	562	452	380	51	-285
	Zuckerrüben	923	880	814	-**	-**
	Körnererbsen	-265	-259	-279	-298	-320

*=Hybridsorte, **=keine ausreichende Datenbasis, da auf diesen Standorten kaum angebaut

Quelle: LELF (2016)

Die Kalkulationen für die Landbaugebiete und die verschiedenen Kulturen sind in Tabelle 4 gelistet.

Wie in Kap. 2 dargestellt, können in erster Näherung die LBGs I und II dem nicht benachteiligten Gebiet und die LBGs III-V dem benachteiligten Gebiet zugerechnet werden.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die „Einzelkostenfreie Leistung“ der Kulturen, da diese die mittel- bis langfristige Anbauplanung der Betriebe bestimmt.

Bei den einzelnen Kulturen beträgt die Differenz zwischen der Einzelkostenfreien Leistung in den Landbaugebieten I/II und der in den LBGs III-V zumeist weniger als 400 Euro/ha. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Gebieten ergeben sich aber auch aus den unterschiedlichen Anteilen der ertragsstarken Kulturen Winterweizen und Zuckerrüben in der Fruchtfolge.

Auf den Böden der Landbaugruppe V, die immerhin noch 7% der Ackerfläche einnehmen, ist eine landwirtschaftliche Nutzung kaum noch rentabel. Diese Flächen würden bereits bei einer leichten Senkung der Prämien (Summe aus Basisprämie und AGZ) dauerhaft aus der Bewirtschaftung genommen. Auch auf Böden des LBG IV kann Getreide ohne die Prämienzahlungen nicht rentabel angebaut werden. Die Flächen könnten bei einer **deutlichen** Senkung der Prämienansprüche oder einer äquivalenten Senkung der Marktpreise ebenfalls von der Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung betroffen sein.

6.3 Anteil der AGZ am Gewinn der Betriebe

Da für Berlin keine Testbetriebsdaten vorliegen, lassen sich hier keine Aussagen zu der Gewinnsituation der Betriebe und zum Anteil der AGZ am Gewinn treffen. Es können lediglich die für Brandenburg getroffenen Aussagen herangezogen werden (entera, 2021).

Im Wirtschaftsjahr 2018/2019 erzielten die Test- und Auflagenbetriebe in Brandenburg ein mittleres Einkommen (=Ordentliches Ergebnis + Personalaufwand je Arbeitskraft) in Höhe von 31.384 Euro/AK. Dieser Wert liegt etwa um 4 % unter dem Mittel der letzten sechs Jahre. Ohne die gewährte Dürrebeihilfe läge dieser Wert allerdings noch deutlicher unter dem mehrjährigen Mittel. Niedrige Marktpreise und dürrebedingte Ernteaufälle belasteten die Stabilität der Betriebe zum Teil massiv (LELF, 2020a).

Die Einkommensverhältnisse haben sich zwar in den letzten Jahren deutlich verbessert, die Förderperiode wird aber insgesamt doch von den Trockenjahren 2018 bis 2020 dominiert.

Eine detailliertere Auswertung des LELF hat gezeigt, dass nach Entlohnung aller Produktionsfaktoren außer dem Arbeitslohn bei ca. der Hälfte aller Betriebe das Einkommen pro AK im Wirtschaftsjahr 2018/2019 nicht für die Zahlung eines Mindestlohnes ausreicht. Weniger als 10 % der Streuung des Einkommens waren hierbei durch die Betriebsgröße erklärbar (LELF, 2020b).

Die Auswertungen für Brandenburg zeigten, dass die Gewinnspanne dort 2018/2019 so niedrig lag, dass die AGZ einen signifikanten Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der dortigen Betriebe haben kann. Der Anteil am Gewinn schwankt allerdings in einzelnen Jahren erheblich. Die letzten Jahre waren im Vergleich zu den Trockenjahren 2018 bis 2020 deutlich günstiger.

In den drei Wirtschaftsjahren von 2016/17 bis 2018/19 lag in Brandenburg im Mittel über alle Betriebe der Rechtsform Juristische Person der Anteil der AGZ am Gewinn zwischen 10 und gut 30 %. In dem aufgrund der Dürre besonders schwierigen Wirtschaftsjahr 2018/19 lag der Anteil bei 24 %. Lässt man die in diesem Jahr gewährte Dürrehilfe außer Acht, so ergibt sich, dass dann die AGZ dort etwa $\frac{3}{4}$ des Gewinns ausgemacht hätte (LELF, 2018, 2019, 2020a).

Diese Auswertung berücksichtigte nicht die starken Differenzen zwischen den unterschiedlichen Rechtsformen, den Betriebstypen und insbesondere nicht die Unterschiede zwischen den erfolgreichen und den weniger erfolgreichen Betrieben.

Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass die in Brandenburg/Berlin mit 25 Euro/ha niedrig ange-setzte AGZ einen nicht zu vernachlässigenden Anteil am Gewinn der Betriebe einnahm und insofern zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen beitragen kann, auch wenn mangels Testbetriebsdaten dieser Effekt nicht näher quantifiziert werden kann.

7 Bewertung der Maßnahmenwirkungen

7.1 Einkommenswirkungen

Die AGZ leistet einen Beitrag zum Ausgleich der Nachteile, die sich aufgrund der Standort- und Klimaverhältnisse in den benachteiligten Gebieten Berlins ergeben. Dieser Beitrag ist mit 25 Euro/ha nur gering, er dürfte aber, ähnlich wie in Brandenburg, etwa 10 % der Einkommensnachteile (Mehrkosten und Mindererträge) aus der landwirtschaftlichen Urproduktion gegenüber dem nicht benachteiligten Gebiet entsprechen.

Zum Anteil der AGZ am Gewinn der Betriebe lassen sich keine Aussagen treffen, da für Berlin keine Testbetriebsdaten vorliegen. Auswertungen für Brandenburg zeigten aber, dass aufgrund der niedrigen Gewinnspanne der relative Anteil der AGZ am Gewinn der Betriebe bei 10 bis 30 % liegen kann. Insofern kann die AGZ einen signifikanten Beitrag zum landwirtschaftlichen Einkommen leisten.

Zur Einordnung ist darauf hinzuweisen, dass die sonstigen vom Land zu beeinflussenden Faktoren der allgemeinen Flächenpolitik, der baurechtlichen Genehmigungspolitik, der Pachtpreise und des Angebots an AUKM einen größeren Einfluss auf die Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen haben dürften als die AGZ selbst in ertragsschwachen Jahren erreichen kann.

Bei Betrachtung der Einkommenssituation landwirtschaftlicher Betriebe, insbesondere beim Vergleich der Brandenburger und Berliner Betriebe ist zu berücksichtigen, dass die Einkommen aus der landwirtschaftlichen Urproduktion nur einen Teil der Einkommen der Betriebsleiterfamilien darstellen. Gerade Berliner Betriebe praktizieren in großem Umfang Einkommenskombinationen, im Wesentlichen aus der Pensions- und Reitpferdehaltung, der Verarbeitung und Direktvermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse und zu einem kleineren Teil auch über die Bereitstellung von Gesundheits-, Sozial- oder Bildungsleistungen^{9 10} und profitieren damit – im Unterschied zu großen Teilen der Brandenburger Betriebe – von der Großstadtnähe.

Dies ist aber für die Bewertung der AGZ letztlich nicht relevant, da die benachteiligten Gebiete nach biophysikalischen Indikatoren abzugrenzen sind, die nach klimatischen, bodenkundlichen oder reliefbedingten Kriterien eine natürliche Benachteiligung anzeigen. Die Standorte in Berlin und Brandenburg unterscheiden sich nach diesen Kriterien nicht wesentlich.

7.2 Umweltwirkungen

Eine direkte Förderung der Biodiversität ist mit der AGZ nicht verbunden, da die Ausgleichszahlung keine umweltrelevanten Bewirtschaftungsauflagen beinhaltet. Diesem Ziel dienen in erster Linie die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM). Gleichwohl können mit der AGZ indirekte Wirkungen bezüglich des Erhalts von Landschaften verknüpft sein.

Die Gefahr, dass Flächen brach fallen, wird für Berlin als gering eingeschätzt, da im Stadtrandgebiet günstige Möglichkeiten der Diversifizierung gegeben sind (s.o.).

Wie den Aussagen des Betriebsleiters im Fallbeispiel B zu entnehmen ist, liegen zahlreiche Grünlandflächen in Schutzgebieten und können nur sehr extensiv bewirtschaftet werden. Die Pflege dieser schutzwürdigen Offenlandgebiete wird durch die AUKM unterstützt.

Eine Teilnahme an den AUKM setzt wirtschaftlich stabile und organisatorisch gut aufgestellte Betriebe voraus. Da die AGZ, wie oben dargestellt, einen Beitrag zur Stabilisierung der Einkommen aus Urproduktion der Betriebe leistet, hat sie indirekt auch zur Aufrechterhaltung des hohen Niveaus bei den AUKM beigetragen und damit auch einen Beitrag zu den gewünschten Umweltwirkungen geleistet.

⁹ Statistisches Bundesamt (Destatis) (2020), Fachserie 3 Reihe 2.1.7, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Einkommenskombinationen Landwirtschaftszählung

¹⁰ Die entsprechende Ergebnistabelle der Landwirtschaftszählung weist die Zahlen nur in Tausend (mit zwei Dezimalstellen) aus, sodass genauere Angaben nicht enthalten sind

Hinzuweisen ist auch auf das relativ niedrige Intensitätsniveau der Betriebe generell (kein Anbau von Winterweizen, Zuckerrüben, Raps oder Silomais, keine Veredlungswirtschaft, kleinstrukturierte Betriebe).

8 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die standörtlichen natürlichen Voraussetzungen für Landwirtschaft in Berlin ähnlich wie in Brandenburg vergleichsweise schlecht sind. Ertrags- und kostenbedingt liegen die über den Markt realisierten Wertschöpfungsbeiträge zum Einkommen niedrig und der Anteil von Zulagen und Zuschüssen am landwirtschaftlichen Einkommen ist hoch.

Berliner Betriebe nutzen aber die Stadtrandlage, um das standörtlich niedrige Ertragspotenzial durch ein hohes Maß an Diversifizierung zumindest teilweise zu kompensieren. Auch nehmen sie in starkem Maße an den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen teil. Sie haben aber auch mit den typischen Problemen landwirtschaftlicher Betriebe in Stadtnähe zu kämpfen (hoher Pachtflächenanteil, Gefahr des Flächenverlustes durch Bebauung [kurzfristige Pachtverträge], keine Möglichkeit zum Einstieg in die Veredlungswirtschaft, Umwelt- und Emissionsauflagen).

Vor diesem Hintergrund leistet die Ausgleichszulage einen Beitrag zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen in den benachteiligten Gebieten Berlins. Langfristig dürften für das Überleben der Betriebe aber die generelle Flächenpolitik des Landes, die Pachtpreise bei den landeseigenen Flächen, das Angebot an den AUKM und die Beibehaltung der Natura-2000-Ausgleichszahlungen entscheidend sein.

Allein über den Markt wird ein Überleben aller Betriebe in Berlin nicht möglich sein. Sofern die Betriebe und die landwirtschaftlich genutzten Flächen als wichtiges Merkmal der Kulturlandschaft und auch als Lern- und Erlebnisort für die Stadtbevölkerung erhalten werden sollen, bedarf es einer Unterstützung der Betriebe.

Die AGZ trägt zum landwirtschaftlichen Einkommen bei und hat den Vorteil, dass sie mit minimalem Verwaltungsaufwand und geringen Implementationskosten geleistet werden kann. Ob aber die AGZ oder ein anderes Instrument zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe in Berlin genutzt wird, ist allein eine politische Frage.

9 Zusammenfassung

Im Rahmen der Evaluation des EPLR 2014-2022 wurden die Förderdaten sowie sonstige Unterlagen mit Blick auf die Wirkungen der Fördermaßnahme M13 „Ausgleichszulage für aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete“ für das Bundesland Berlin (AGZ) analysiert und bewertet.

Der Maßnahmenbewertung wird eine kurze Beschreibung der Agrarstruktur und der für Berlin erfolgten Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete vorangestellt.

Landwirtschaftlich genutzte Flächen liegen schwerpunktmäßig in Lübars, Malchow und Gatow (Bezirk Spandau). Im Zuge der Neuabgrenzung ist ein erheblicher Flächenanteil der LF aus der Förderkulisse herausgefallen.

Größenordnungsmäßig liegt der Förderbetrag für Berliner Betriebe über die AGZ im Mittel der Jahre etwa bei 70.000 Euro/Jahr. Etwa 40% der Finanzmittel entfallen nach der Neuabgrenzung auf Flächen in Berlin. Im Jahr 2020 wurden 39 Bewilligungen erteilt (LELF, 2021, Jahresbericht 2020).

Für Berliner Betriebe liegen keine Testbetriebsdaten in ausreichender Anzahl vor. Bezüglich der betriebsökonomischen Wirkungen konnte aber auf die für Brandenburg vorliegenden Auswertungen, differenziert nach den verschiedenen Landbaugebieten, zurückgegriffen werden.

Die AGZ leistet danach einen Beitrag zum Ausgleich der Nachteile, die sich aufgrund der Standort- und Klimaverhältnisse in den benachteiligten Gebieten Berlins ergeben. Dieser Beitrag ist mit 25 Euro/ha nur gering, er dürfte aber, ähnlich wie in Brandenburg, etwa 10 % der Einkommensnachteile (Mehrkosten und Mindererträge) gegenüber dem nicht benachteiligten Gebiet entsprechen.

Zur Einordnung wird darauf hingewiesen, dass die sonstigen vom Land zu beeinflussenden Faktoren (allgemeine Flächenpolitik, baurechtliche Genehmigungspolitik, Pachtpreise für landeseigenen Flächen, Angebot an AUKM) einen größeren Einfluss auf die Stabilität der Betriebe haben dürften, als die AGZ.

Allein über den Markt wird ein Überleben aller Betriebe in Berlin nicht möglich sein. Sofern die Betriebe und die landwirtschaftlich genutzten Flächen als wichtiges Merkmal der Kulturlandschaft und auch als Lern- und Erlebnisort für die Stadtbevölkerung erhalten werden sollen, bedarf es einer Unterstützung der Betriebe.

Die AGZ trägt zum landwirtschaftlichen Einkommen bei und hat den Vorteil, dass sie mit minimalem Verwaltungsaufwand und geringen Implementationskosten geleistet werden kann. Ob aber die AGZ oder ein anderes Instrument zur Unterstützung der landwirtschaftlichen Betriebe in Berlin genutzt wird, ist allein eine politische Frage.

10 Literatur

- entera (2021): Bewertungsbericht – M13 „Ausgleichszulage für aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete“, Laufende Bewertung des Entwicklungsplans für den Ländlichen Raum (EPLR) Brandenburgs und Berlins 2014 – 2020, Bearbeitung: M. Bathke
- Institut für Länderkunde (2002): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2, Kapitel: Bodengüte der landwirtschaftlichen Nutzflächen, http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/art_pdf/Band2_104-105_archiv.pdf
- Institut für Länderkunde (2003): Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, Kapitel: Der Niederschlag im Jahresverlauf, http://archiv.nationalatlas.de/wp-content/art_pdf/Band3_44-47_archiv.pdf
- Kirchner, I. (2017): Aktuelle Informationen zur Agrarförderung in Brandenburg, Vortrag vom 6. Dezember 2017
- LELF (2024): Hinweise zu den Auszahlungsdaten für die AGZ in Berlin; E-Mail vom 26. Januar 2024, Abteilung Landwirtschaft, Referat L1, Herr Hanff
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2021): Jahresbericht 2020, Landwirtschaft, <https://lelf.brandenburg.de/lelf/de/service/veroeffentlichungen/>
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2020a): Wirtschaftsergebnisse landwirtschaftlicher Unternehmen Brandenburgs, Wirtschaftsjahr 2018/2019, <https://lelf.brandenburg.de/lelf/de/service/veroeffentlichungen/>
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2020b): Jahresbericht 2019, Landwirtschaft, <https://lelf.brandenburg.de/lelf/de/service/veroeffentlichungen/>
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2019): Wirtschaftsergebnisse landwirtschaftlicher Unternehmen Brandenburgs, Wirtschaftsjahr 2017/2018, <https://lelf.brandenburg.de/lelf/de/service/veroeffentlichungen/>
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2018): Wirtschaftsergebnisse landwirtschaftlicher Unternehmen Brandenburgs, Wirtschaftsjahr 2016/2017, <https://lelf.brandenburg.de/lelf/de/service/veroeffentlichungen/>
- LELF, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung (2016): Datensammlung für die betriebswirtschaftliche Bewertung landwirtschaftlicher Produktionsverfahren im Land Brandenburg, Ackerbau / Grünland / Tierproduktion, <https://lelf.brandenburg.de/lelf/de/service/veroeffentlichungen/>

Rechtsquellen, Verordnungen

ELER-Verordnung: VO (EU) Nr. 1305/2013 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005

ELER-Durchführungsverordnung: VO (EU) Nr. 808/2014 der Kommission vom 17. Juli 2014 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER).

EPLR (2018): Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins 2014-2020. 4. Änderung, genehmigt von der EU KOM am 27.11.2018. Europäische Union.

EPLR, Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg, Verwaltungsbehörde ELER Brandenburg und Berlin (2015): EPLR 2014 – 2020 – Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins 2014 – 2020 www.eler.brandenburg.de

MLUK (2020): Richtlinie des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg zur Förderung von landwirtschaftlichen Unternehmen in benachteiligten Gebieten (Ausgleichszulage) vom 18.06.2020

Anhang I:

Auszug aus:

Ausgewählte Ergebnisse der Landwirtschaftszählung im Land Berlin 2020

Statistischer Bericht (C IV 10 – u / 20)

https://download.statistik-berlin-brandenburg.de/ef8e40c65c964a09/32bf401f0b3a/SB_C04-10-00_2020u00_BE.pdf

1 Bodennutzung der landwirtschaftlichen Betriebe im Land Berlin 1999 bis 2020

Hauptnutzungs- und Kulturarten	1999	2003	2007	2010 ¹	2013 ¹	2016 ¹	2020 ¹
	Hektar						
Selbstbewirtschaftete Gesamtfläche insgesamt	2 099	1 936	2 387	2 813	2 064	1 927	1 936
darunter							
landwirtschaftlich genutzte Fläche zusammen	1 991	1 811	2 250	2 182	1 985	1 845	1 864
darunter							
Ackerland	1 377	1 225	1 587	1 453	1 220	1 015	1 073
Dauergrünland	552	534	618	685	722	798	778
Baum- und Beerenobst (ohne Erdbeeren)	–	–	2	3	4	•	•
Baumschulen	62	52	43	41	39	26	13
Ackerland zusammen	1 377	1 225	1 587	1 453	1 220	1 015	1 073
darunter							
Getreide zur Körnergewinnung ²	749	652	732	800	620	639	631
Weizen	10	64	104	•	32	44	•
Roggen und Wintermenggetreide	631	371	374	488	466	388	329
Triticale	26	96	•	100	•	•	51
Gerste	21	65	89	42	51	60	113
Hafer	60	56	•	88	64	•	•
Körnermais/Mais zum Ausreifen (einschl. Corn-Cob-Mix)	1	–	•	•	–	–	–
Pflanzen zur Grünernte	194	138	308	396	448	223	336
Silomais/Grünmais	35	32	20	56	20	•	•
Leguminosen zur Ganzpflanzenernte	6	–	15	35	•	•	35
Feldgras/Grasanbau auf dem Ackerland	123	105	•	285	386	148	270
Hackfrüchte	14	18	23	•	19	•	•
Kartoffeln	13	12	•	•	7	•	4
Hülsenfrüchte zur Körnergewinnung ²	3	•	4	•	•	•	•
Handelsgewächse	96	77	95	56	80	52	•
Ölfrüchte zur Körnergewinnung ²	90	65	93	56	80	52	•
Winterraps	24	65	92	•	•	•	•
Gartenbauerzeugnisse	219	217	150	27	21	15	19
Gemüse und Erdbeeren	180	189	133	•	10	•	•
Blumen und Zierpflanzen	39	27	17	•	•	•	•
Stillgelegte Fläche / Brache	103	123	274	•	•	47	42

1 seit 2010 eingeschränkte Vergleichbarkeit mit den Vorjahren aufgrund methodischer Veränderungen

2 einschließlich Saatguterzeugung