

# **Perspektiven der Niedersächsischen Agrarpolitik nach 2013 – Empfehlungen Göttinger Agrarwissenschaftler für die Landespolitik**

Sebastian Lakner, Carsten Holst, Jan Barkmann, Johannes Isselstein und Achim Spiller

Datum: 26. November 2013 (lange Version)

## **1 Einleitung**

Die Landwirtschaft spielt in einem Flächenland wie Niedersachsen eine wichtige Rolle. So liegt der Anteil der Landwirtschaft am Brutto-Inlandsprodukt (BIP) mit 1,77 % im Jahr 2011 über dem Bundesdurchschnitt<sup>1</sup>. In etwas strukturschwächeren Gebieten wie den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen oder Cuxhaven, aber auch in der Region Vechta-Cloppenburg liegt der Anteil der Landwirtschaft am BIP bei 4-6 %. Der Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft liegt bei 1,3 %, was ebenfalls höher als der Bundesdurchschnitt von 0,8 % ist (Bundesamt für Statistik 2013a u. 2013b). Daneben zeichnet sich die Landwirtschaft in Niedersachsen durch sehr unterschiedliche Schwerpunkte aus: in Südniedersachsen und in der Region Hannover/Braunschweig dominieren spezialisierte Ackerbaubetriebe, in den Mittelgebirgslagen des Weserberglands und des Harzes wirtschaften Verbundbetriebe sowie Milchvieh und Mutterkuh-Betriebe, in der Region Celle, Uelzen und Lüneburg haben sich viele Betriebe auf die Kartoffelproduktion spezialisiert, in der Region Weser-Ems befindet sich eine in Europa einmalige Dichte von Veredelungsbetrieben mit vor und nachgelagerten Unternehmen und in küstennahen Standorten in Ostfriesland wirtschaften sich viele Grünlandbetriebe mit einem ausgeprägten Schwerpunkt im Bereich Milchvieh.

Die aktuelle GAP-Reform 2013 betrifft die gesamte Landwirtschaft, allerdings dürften sich einzelne Maßnahmen sehr unterschiedlich auf Betriebe auswirken, je nach Betriebstyp und Spezialisierung (dazu Lakner et al. 2012). Niedersachsen scheint aufgrund seiner unterschiedlichen Agrarstandorte besonders interessant und geeignet, um die Wirkungsweise der GAP-Reform 2013 zu analysieren und zu diskutieren. Aufgrund der regional sehr starken und unterschiedlichen Spezialisierung werden in Niedersachsen auch als erstes Konflikte zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft deutlich, die in anderen Regionen evtl. erst später zu Tage treten.

Im Juni und September haben sich der EU-Ministerrat und das EU-Parlament auf die wichtigsten Kernpunkte der GAP-Reform 2013 verständigt, das EU-Parlament hat daraufhin am 20. November 2013 abschließend dem Verordnungstext zugestimmt. Basierend auf diesen Beschlüssen haben sich die Agrarminister von Bund und Ländern auf einer Sondersitzung der Agrarministerkonferenz (AMK) am 4. November 2013 auf die wichtigsten Kernpunkte der

---

<sup>1</sup> Lediglich die Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern (3,4 %), Sachsen-Anhalt (2,3 %) und Brandenburg (2,0 %) liegen im Jahr 2011 vor Niedersachsen, der Bundesdurchschnitt beträgt 0,93 % (Bundesamt für Statistik 2013a).

nationalen Umsetzung geeinigt. Gleichwohl bestehen für die Landespolitik noch Spielräume, die die Reform noch verbessern können.

Sowohl der Niedersächsische Landtag als auch der Bundestag wurden 2013 neu gewählt. Die jeweils ins Amt gewählten Regierungen können neue agrarpolitische Prioritäten setzen, die von der jeweiligen Opposition kritisch begleitet werden. Insofern erscheint der Zeitpunkt für eine Bestandsaufnahme der landespolitischen Spielräume für die Agrarpolitik günstig. Im vorliegenden Kurzpapier werden die letzten Beschlüsse der AMK kritisch bewertet. Daneben werden Empfehlungen für die Neugestaltung der Programme für die ländliche Entwicklung gegeben. Schließlich wird kurz auf das allgemeine Konfliktfeld zwischen Gesellschaft und Landwirtschaft eingegangen.

## **2 Herausforderung der Gemeinsamen Agrarpolitik**

### **2.1 Umsetzung der GAP-Reform 2013 in Niedersachsen**

Seit Oktober 2011 werden die Details der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union diskutiert. Die Kommission hatte einen Entwurf vorgelegt, der einerseits eine Reihe von Umverteilungsmaßnahmen zwischen den Mitgliedsstaaten und andererseits eine Reihe von inhaltlichen Maßnahmen wie Greening, die Förderung von Junglandwirten und von Landwirten in benachteiligten Gebieten vorsieht. Außerdem beinhaltet der Entwurf der Kommission Vorschläge zum EU-Haushalt von 2014-2020 und zu der Ausgestaltung der Marktmaßnahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Im Jahr 2012 fand in den Mitgliedsstaaten und in EU-Parlament eine Debatte und Positionsfindung statt, im März 2013 legten EU-Parlament und Ministerrat ihre Verhandlungsmandate fest. Zwischen April und Juni 2013 fand zwischen Kommission, Parlament und Ministerrat das sogenannte Trilog-Verfahren statt, in dem die drei Institutionen einen inhaltlichen Kompromiss aushandelten. Am 26./27. Juni und am 23. September 2013 wurde im EU-Ministerrat über einen Kompromiss entschieden, der den Rahmen der GAP-Reform vorgibt. Das EU-Parlament hat am 20.11.2013 abschließend über den Verordnungstext abgestimmt.

Bereits im Frühjahr 2013 wurde deutlich, dass viele Details der Reform auf nationaler Ebene entschieden werden müssen (vgl. Lakner et al. 2013). Da die Agrarpolitik eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ist, wurde über die nationale Umsetzung der GAP-Reform auf mehreren Agrarministerkonferenzen (AMK) diskutiert. Das Bundesministerium und die grünen Länderministerien hatten im Spätsommer hierzu zwei voneinander abweichende Vorschläge erarbeitet (BMVEL 2013, MELV 2013).<sup>2</sup> Die endgültige politische Festlegung von den Details der Umsetzung wurde am 4. November 2013 auf der Sonderkonferenz

---

<sup>2</sup> Auch die ostdeutschen Agrarminister hatten sich teilweise als Gruppe positioniert, waren aber in weiten Teilen dem Konzept von Landwirtschaftsministerin Aigner gefolgt.

der AMK in München getroffen (vgl. AMK 2013). Die folgende Box stellt die wichtigsten Rahmenbedingungen der nationalen Umsetzung dar:

## Box 1: Wichtigsten Kenndaten der Umsetzung der GAP-Reform (AMK 2013)

<p>Die einheitliche <b>Basisprämie</b> soll in Deutschland von 2017 bis 2019 in drei Schritten erreicht werden.</p> <p>Die Höhe der <b>Greening-Komponente</b> wird ab 2015 einheitlich umgesetzt (30% der Direktzahlungen). Auf Ökologischen Vorrangflächen soll eine landwirtschaftliche Produktion ‚mit wirkungsvollen Beiträgen zu Umwelt-, Natur- und Klimaschutz‘ möglich sein.</p> <p><b>Umschichtung</b> von 4,5 % der nationalen Obergrenze in die II. Säule. Diese Umschichtung ist für die Bundesländer politisch zweckgebunden und soll für die Förderung von „nachhaltiger Landwirtschaft“ dienen. Hierunter fallen die Förderung von Grünlandstandorten, spezifische Förderung für Raufutterfresser in sehr umweltsensiblen Gebieten, Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, artgerechte Tierhaltung und Tierwohl, ökologischer Landbau und die Förderung benachteiligter Gebiete. Die mit diesen Mitteln geförderten Maßnahmen müssen kofinanziert werden.</p> <p><b>Umverteilung:</b> Bund und Länder wollen die ersten Hektare mit einem Aufschlag versehen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• die erste 30 Hektar mit 50 €/ha und</li><li>• weitere 16 Hektare mit 30 €/ha</li><li>• 6,9 % des Direktzahlungsvolumens würden somit umgeschichtet.</li></ul> <p><b>Junglandwirte:</b> 50 €/ha für Junglandwirte bis 40 Jahre, Ausschöpfen der betrieblichen Obergrenze von 90 ha.</p> <p><b>Kleinerzeugerregelung</b> mit vereinfachtem Antragsverfahren bis 1.250 €/Betrieb.</p>
--

**Quelle:** AMK 2013

Details der Regelung sind ein Kompromiss zwischen den Grünen Länderministern und dem Bundesministerium unterstützt von Bayern und den ostdeutschen Ländern. Dass die ersten 46 Hektar zusätzlich gefördert werden ist eher eine grüne Position, während die Hektarsätze mit 50 €/ha und 30 €/ha näher an den Vorschlägen des Bundesministeriums liegen. Auch bei der Umschichtung in die II. Säule liegt der Betrag mit 4,5 % näher an dem Vorschlag des Bundesministeriums, das keine Umschichtung vorgeschlagen hatte. Im folgenden soll eine Bewertung zu den wesentlichen Elementen des AMK-Beschlusses und zum Stand der GAP-Reform 2013 vorgenommen werden, um anschließend für die weitere Gestaltung und Umsetzung der GAP-Reform auf Landesebene Empfehlungen zu geben.

## 2.2 Bewertung der nationalen Umsetzung

### 2.2.1 Zur Umsetzung der Umverteilungsoption in Deutschland

Das Thema Umverteilung steht bereits seit der MacSharry-Reform immer wieder auf der Agenda, da bereits in den Vorüberlegungen der Kommission vor 1992 Elemente der Kappung und Degression von Direktzahlungen diskutiert wurden (Cunha & Swinbank 2011), auch im ersten Entwurf der Fischler-Reform wurden eine Degression und Kappung der Direktzahlungen vorgeschlagen, dies wurde später von den Mitgliedsstaaten gestrichen. Gleichwohl stellt sich die Frage, wie eine Umverteilung theoretisch begründbar ist. Eine wichtig politische Motivation in der Umverteilung besteht darin, Direktzahlungen *gerechter* zu verteilen. Welche Verteilung gerechter ist, ist eine normative Frage. Daher ist es der Disziplin der Wirtschaftswissenschaften nicht möglich eine positive Aussage darüber zu treffen, wann eine Verteilung von Direktzahlungen gerecht ist. Allerdings lässt sich im Rahmen einer normativen Analyse feststellen, ob z.B. die Politik geeignete Maßnahmen getroffen hat, um die selbst postulierten

Ziele zu erreichen. Es lässt sich auch feststellen, ob die von der Politik formulierten Ziele konsistent oder widersprüchlich sind. Dieser Ansatz soll im vorliegenden Papier verfolgt werden.

Bisher hat die Agrarpolitik in Bund und Ländern keine deutliche Erklärung vorgelegt, warum es zu einer Umverteilung zugunsten kleiner Betriebe kommen soll. Das Konzeptpapier des Bundesministeriums (BMELV 2013a) begründet die Hektar-Option mit dem Wegfall der Modulation, d.h. mit dem Wegfall einer anderen Umverteilungsmethode<sup>3</sup>, was jedoch keine inhaltliche Begründung ist. Die Grünen Agrarminister (MELV 2013), jedoch auch die CDU<sup>4</sup> argumentieren mit der Förderung der „*bäuerlichen Landwirtschaft*“, ohne klar zu benennen, wann ein Betrieb „bäuerlich“ ist. D.h. beide politischen Lager haben bisher keine klare Argumentation hinsichtlich der Umverteilung vorgetragen.

Grundsätzlich könnte eine Umverteilung aus zwei Motiven heraus verfolgt werden:

**a.) Sozialpolitische Begründung:**

Eine Umverteilung könnte aus sozialpolitischen Erwägungen erfolgen, sofern die Politik zu dem Urteil gelangt, dass landwirtschaftliche Betriebe einer bestimmten Größenklasse „*besonders bedürftig*“ wären. Bereits im Landwirtschaftsgesetz von 1955 wurde festgelegt, dass die Bundesregierung jährlich über die Einkommensdisparität zwischen der Landwirtschaft und anderen Wirtschaftszweigen berichtet. Dies mündete in den sog. Agrarbericht der Bundesregierung, der jährlich über die Einkommensentwicklung der Landwirtschaft auch im Vergleich zu der Einkommensentwicklung der sonstigen Wirtschaft berichtet.<sup>5</sup> Die aktuellen Statistiken zu der Einkommensentwicklung in der Landwirtschaft belegen, dass der Einkommenszuwachs in der Landwirtschaft gegenüber anderen Sektoren unterdurchschnittlich ist (BMELV 2011, S. 32, vgl. Tab. 2 im Anhang). Allerdings unterliegt das Einkommen in der Landwirtschaft größeren Schwankungen, so dass es auf den Betriebstyp und auch auf das Niveau der landwirtschaftlichen Preise in einem Jahr ankommt. So hatten vor allem Milchviehbetriebe, aber auch Veredelungsbetriebe in den letzten Jahren unter starken Schwankungen zu leiden. Ackerbaubetriebe konnten dagegen von den hohen Weltmarktpreisen 2006/07 sowie ab 2010 profitieren. Der Agrarbericht der Bundesregierung zeigt auch, dass kleine Betriebe durchschnittlich einen geringeren Gewinn erzielen als größere Betriebe (BMVEL 2011, S. 31, vgl. Tab. 3 im Anhang). Allerdings ist dies kein hinreichender Grund für Umverteilungen, da wir vergleichbare Einkommensverteilungen in allen anderen Bereichen der Gesellschaft vorfin-

---

<sup>3</sup> Die Modulation sah bisher vor, dass alle Direktzahlungen über 5.000 € um 10 % (2012) und oberhalb 300.000 € um 14 % gekürzt werden (BMELV 2011: Ziffer 11). Die Mittel der Modulation wurden bisher der II. Säule zur Verfügung gestellt.

<sup>4</sup> Die CDU erklärt in ihrem Wahlprogramm 2013 die *bäuerlich-unternehmerischen Landwirtschaft* zu ihrem Leitbild (CDU 2013: S.59).

<sup>5</sup> Maßstab der Berechnung der Einkommensdisparität im Agrarbericht ist dabei ein Vergleichslohn der gewerblichen Wirtschaft. Zusätzlich wird die unternehmerische Tätigkeit des Betriebsleiters mit einem „Betriebsleiterzuschlag“ von 7 € je 1.000 € Umsatzerlös berücksichtigt. Und es wird ein Zinsansatz für das Eigenkapital vorgenommen. Dieser Vergleichslohn wird mit dem Gewinn aus landwirtschaftlicher Tätigkeit verglichen (vgl. Details in Agrarbericht der Bundesregierung 2011, S.31/32).

den, ohne dass der Staat durch Zahlungen substanzielle Anstrengungen unternimmt, Ungleichheiten zu beseitigen. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob landwirtschaftliche Einkommen ein vollständiger Maßstab für die Beurteilung der wirtschaftlichen und sozialen Lage der Landwirtschaft sind.

- Bei einer vollständigen Analyse müssten etwa das *Privatvermögen* sowie die sonstigen Familieneinkünfte berücksichtigt werden. So zeigt eine Arbeit von Thiele (1996), dass die Nicht-Berücksichtigung von Privatvermögen zu einer Fehleinschätzung sozialen Lage in der Landwirtschaft führen kann.
- Die *familiären Zuverdienste*, wenn z.B. der Partner außerhalb der Landwirtschaft Einkommen erzielt, sind in der o.g. Statistik ebenfalls nicht berücksichtigt. Hierzu bemerkt der Agrarbericht der Bundesregierung, dass in Zukunft bei Nebenerwerbsbetrieben das Gesamteinkommen des Betriebsleiterehepaares berücksichtigt wird (BMVEL 2011: Ziffer 283).<sup>6</sup>

Insgesamt stellt sich somit die Frage, ob eine Umverteilung mit Hilfe einer erhöhten Zahlung für die ersten Hektare objektiv begründbar ist. Sowohl die Nationalstaaten als auch die Europäische Union haben zu Privatvermögen und familiären Zuverdiensten keine vollständigen Statistiken vorgelegt, die ein klares Bild zur Einkommens- und Vermögenssituation der Landwirtschaft aufzeigen. Daneben fehlt speziell Forschung zur Armut in der Landwirtschaft. Gerade diese Forschungsfrage sollte nicht nur im Hinblick auf Osteuropa, sondern auf die gesamte Europäische Union angegangen werden, um gegebenenfalls belegen zu können, ob eine Umverteilung in diesem Umfang tatsächlich sachlich gerechtfertigt ist. Im Moment haben sich hierzu nicht einmal die Landesminister klar erklärt.

#### **b.) Begründung mit gesellschaftlichen Leistungen**

Teilweise wird eine Umverteilung zugunsten kleiner Betriebe aufgrund gesellschaftlicher Leistungen begründet. In diese Richtung argumentieren grundsätzlich die Grünen Landesminister (MELV 2013). Allerdings gibt es keine wissenschaftlichen Belege, dass auf kleinen Betrieben im besonderen Maße gesellschaftliche Leistungen erbracht werden. Gerade im Bereich Umwelt gibt es eine etwas breitere Literatur, die sich mit der Frage beschäftigt, welche Betriebe an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen (Vanslebrouck et al. 2002, Damianos and Giannakopoulos 2002, Mann 2005, Wilson et al. 2005, Levin 2006, Dobbs und Pretty 2008, Marini 2009). Die Studien kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen und zeigen, dass in einigen Regionen und Ländern kleinere Betriebe stärker an Agrarumweltmaßnahmen teilnehmen, in anderen Regionen und Ländern eher größere Betriebe. Eine erste systematische und umfangreiche Analyse wurde von Nieberg (1994) vorgelegt, die anhand eines Indikatorsystems die Umweltbilanz verschiedener Betriebsgrößen für Westdeutschland und wenig später auch für Ostdeutschland untersucht hat. Die Arbeit kommt zu dem Fazit, dass die Um-

---

<sup>6</sup> Diese Erweiterung der Statistik ist grundsätzlich zu begrüßen, allerdings bleibt auch diese Betrachtung unvollständig, da sie die Haupterwerbsbetriebe weiterhin ausklammert. Auch bei Haupterwerbsbetrieben gibt es die Möglichkeit der außerlandwirtschaftlichen Einkommen, die weiterhin offensichtlich nicht erfasst werden sollen.

weltbilanz sehr unterschiedlich ausfällt, dass große Betriebe jedoch leichte Vorteile aufweisen. Insgesamt kann zumindest ein klarer Umweltvorteil von kleinen Betrieben wissenschaftlich nicht belegt werden, so dass eine Umverteilung sich nicht mit öffentlichen Leistungen begründen lässt.

*Zusammenfassend* kann gesagt werden, dass die Hektaroption von Seiten der Agrarpolitik bisher nicht objektiv begründet wurde und dass die möglichen Argumente für eine Umverteilung bislang deutliche Defizite haben. Dies muss nicht automatisch heißen, dass Politik keine Umverteilungspolitik beschließen kann, aber es wäre zumindest zu verlangen, dass die Landes- und Bundespolitiker ihre Argumente für eine Umverteilung vortragen und mit Fakten belegen.

### 2.2.2 Wirkung Umverteilung nach Hektaroption

Die Wirkung der Umverteilung kann einzeln und im Zusammenhang mit anderen Elementen der Reform gesehen werden. Hierbei führen einige Reformelemente dazu, dass die Landwirte in der nächsten Finanzperiode 2014-2020 weniger Direktzahlungen je Hektar empfangen, einige kleine Effekte wie u.a. die Hektar-Option kompensieren diesen Gesamteffekt nicht:

- Der **EU-Haushalt** 2014-2020 wurde auf dem EU-Gipfel am 7./8. Februar 2013 beschlossen und sieht durchschnittliche Kürzungen der I. Säule von etwa 4,2 % (Tab. 4 im Anhang), so dass die Direktzahlungen je Hektar geringer ausfallen.
- Im gleichen Zug wurde eine **stärkere Kürzungen der II. Säule** beschlossen. Vergleicht man die in der Finanzperiode 2014-2020 zur Verfügung stehende Mittel der II. Säule mit dem Durchschnitt der Finanzperiode 2007-2013, so bedeutet dieser Beschluss eine Kürzung von 8,2 %<sup>7</sup> (vgl. Agra-Europe 2013a). Wählt man Ribbe (2013) folgend als Referenzjahr 2013, so fällt die Kürzung mit 18 % sogar noch höher aus Ribbe 2013<sup>8</sup>(siehe Tab. 4 im Anhang).
- Das Prinzip der **externen Konvergenz** sieht eine Angleichung der Höhe der Direktzahlungen zwischen den EU-Mitgliedsstaaten vor. Weil das Niveau der Direktzahlungen in Deutschland innerhalb der EU überdurchschnittlich ist, wird die nationale Obergrenze in Deutschland um weitere 2,45 % abgesenkt (Agra Europe 2013b).
- Die **interne Konvergenz** sieht eine Angleichung der Direktzahlung vor, so dass alle Landwirte bis zum Ende der nächsten Finanzperiode im Jahr 2020 60 % des nationalen/regionalen Durchschnitts erreichen<sup>9</sup>. In Deutschland wurde im Zuge der Fischler-Reform 2005 ein Umstieg in eine regionale Einheitsprämie beschlossen. Der sog. „Gleitflug“ wurde 2009 eingeleitet und 2013 abgeschlossen, so dass in Deutschland

---

<sup>7</sup> In der Finanzperiode 2007-2013 standen Deutschland 8.951,8 Mio. € zur Verfügung, für die Finanzperiode 2014-2020 sind 8.217,8 Mio. € geplant. Dies ist eine Kürzung von 8,2 %.

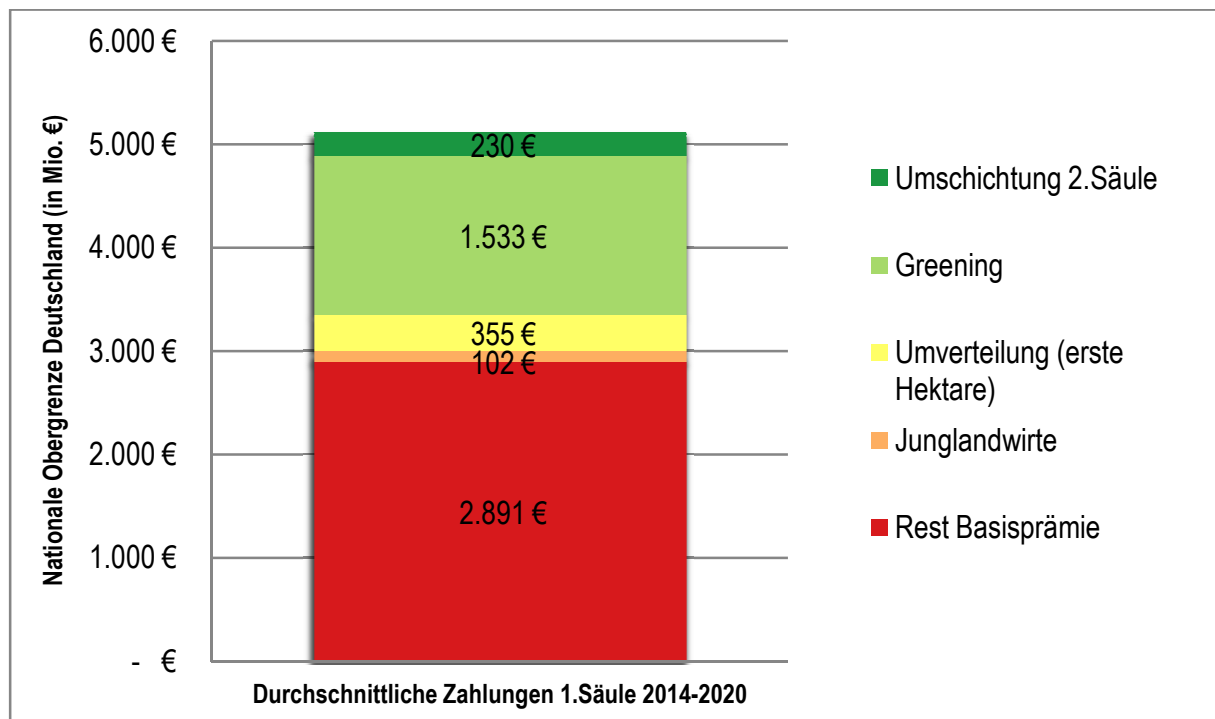
<sup>8</sup> Ribbe (2013) macht zu Recht darauf aufmerksam, dass Inflation bei der Berechnung von Kürzungen *richtig* zu berücksichtigen ist.

<sup>9</sup> Wenn dieses Konvergenz-Kriterium zu Verlusten von mehr als 30 % der Direktzahlungen führt, so können diese Verluste bis zu 30 % ausgeglichen werden (Rat der Europäischen Union 2013). Für Deutschland ist diese nicht relevant, da durch die regionalisierte Einheitsprämie ab 2013 ein hohes Maß an Konvergenz erreicht ist.

die Konvergenz bereits auf Bundesländer-Ebene erreicht wurde und die Direktzahlungen sich nur noch etwas von Bundesland zu Bundesland unterscheiden<sup>10</sup>. Daher Deutschland hätte keine weitere Konvergenz vornehmen müssen. Die Agrarministerkonferenz hat sich am 04. November 2013 gleichwohl dazu entschieden, deutschlandweit eine einheitliche Prämie bis 2019 einzuführen. Trotzdem fällt dieser Effekt im Vergleich zu anderen EU-Staaten deutlich geringer aus. In Niedersachsen wird dieser Effekt noch vergleichsweise hoch ausfallen. Laut Steffens (2013) sinkt die Basisprämie hierdurch um etwa 10 €/ha, so dass Niedersachsen etwa 2,5 Mio. € an die anderen Bundesländer verliert.

- Die **anderen Politikoptionen** der GAP-Reform 2013 wie die Verschiebung von Mitteln in die II. Säule und der Aufschlag für Junglandwirte wirken sich senkend auf die Basisprämie der I. Säule aus.

Geht man von einer Junglandwirte-Förderung in Höhe von 2 % aus (vgl. BMVEL 2013), ergibt sich folgende Aufteilung der nationalen Obergrenze ab 2014-2020 (Abb. 1):



**Abb. 1: Durchschnittliche finanzielle Auswirkungen der GAP-Reform 2014-2020**

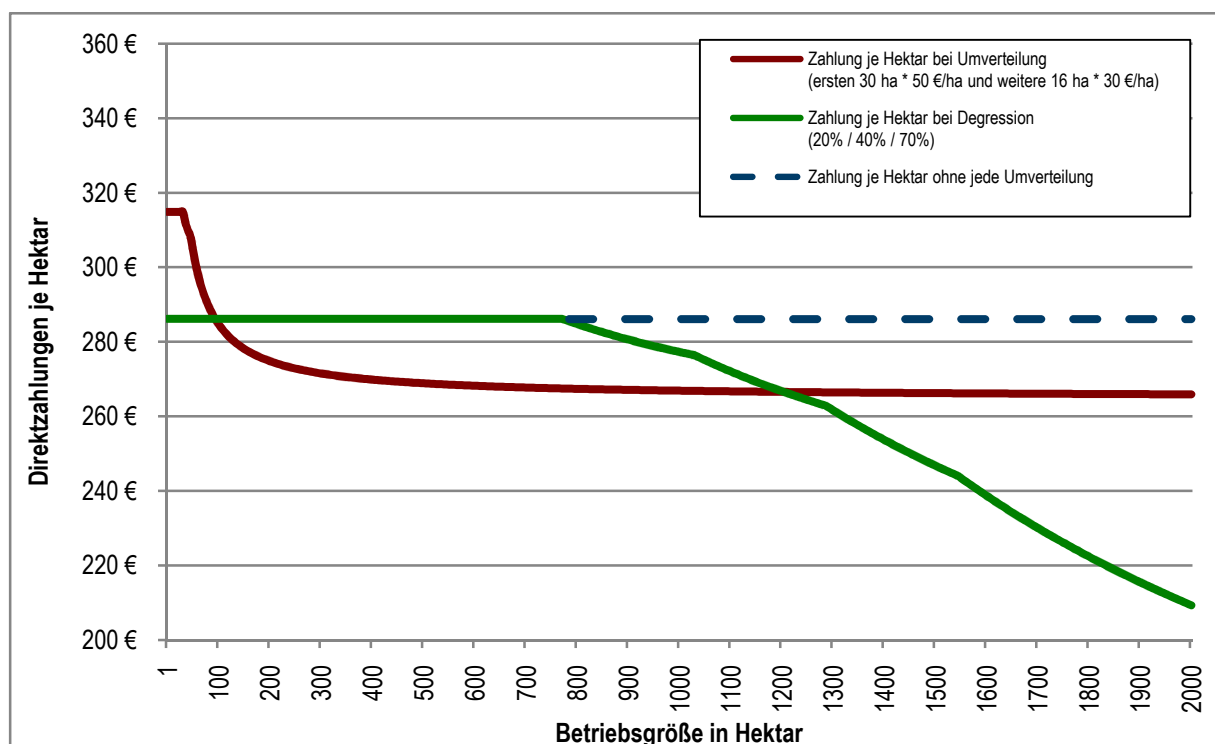
Quelle: Eigene Berechnung

In Niedersachsen ist insgesamt durch alle dargestellten Effekte damit zu rechnen, dass die Direktzahlung von 352 €/ha in 2013 auf eine Basisprämie von etwa 173 €/ha fallen wird. Bei Einhaltung der Greening-Kriterien kommen 92 €/ha hinzu (vgl. Abb. 5 im Anhang), sodass Direktzahlungen in Höhe von etwa 265 €/ha gezahlt werden (vgl. dazu auch Steffens 2013).

<sup>10</sup> Die Direktzahlungen variieren im Jahr 2013 innerhalb Deutschlands zwischen dem Mindestwert von 258,96 €/ha im Saarland und dem Maximalwert von 359,44 €/ha in Nordrhein-Westfalen (BMELV 2013b)



Die Umverteilung wirkt sich schließlich sehr unterschiedlich auf die Betriebe aus in Abhängigkeit der flächenmäßigen Größe des Betriebes. Die Verteilung sieht für die ersten 30 Hektar eines Betriebes einen Aufschlag von 50 €/ha vor und für die nächsten 16 Hektar einen Aufschlag von 30 €/ha. Dies bedeutet, dass der Aufschlag theoretisch maximal 1.980 € betragen kann. Weil sich die Basisprämie um etwa 21 €/ha reduziert, um den Aufschlag für die ersten Hektare zu finanzieren, beträgt der Nettoeffekt dieser Umverteilungsmaßnahme für einen Betrieb mit 50 Hektar nur rund 1.000 Euro. Im Vergleich zur ursprünglich vorgeschlagenen Modell mit Degression ab 150.000 € und Kappung ab 300.000 €<sup>11</sup>, sind die finanziellen Belastungen durch die Hektaroption für sehr große Betriebe sogar wesentlich geringer. Die folgende Abb. 2 zeigt die Höhe der Direktzahlungen je Hektar in Abhängigkeit von der Betriebsgröße für zwei Umverteilungsmodelle sowie ohne Umverteilung:



**Abb. 2: Direktzahlung je Hektar in Abhängigkeit von der Betriebsgröße bei verschiedenen Umverteilungsoptionen (Hektar-Aufschlag vs. Degression)**

**Quelle:** eigene Berechnung, Annahme des Degressions-Modells: Kürzungssätze: ab 150.000 €: 20%, ab 200.000 €: 40% und ab 250.000 €: 70%, zusätzliche Annahme einer Kappung ab 300.000 €, die Greening-Komponente ist von Degression und Kappung nicht betroffen.

Gegenüber dem Modell von Degression und Kappung ist die Umverteilung mit Hilfe des Hektar-Aufschlags für Betriebe bis etwa 95 Hektar vorteilhaft, dies sind in Deutschland etwa 85 % der landwirtschaftlichen Betriebe.

Es ist von wissenschaftlicher Seite mehrfach darauf hingewiesen worden, dass in der Vergangenheit viele strukturpolitische motivierte Maßnahmen gescheitert sind. Balmann (2013) geht

<sup>11</sup> Die EU-Kommission hatte 2011 vorgeschlagen, Zahlungen ab 150.000 € je Betrieb um 20%, ab 200.000 € um 40 % und ab 250.000 € um 70 % zu kürzen. Über 300.000 €/Betrieb sollten keine Direktzahlungen erfolgen

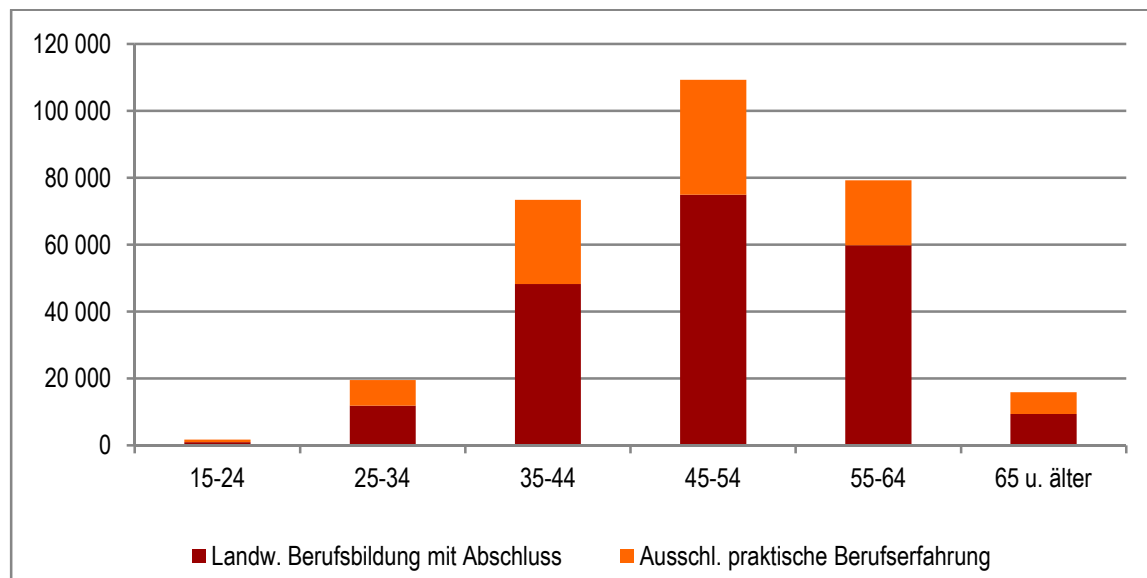
davon aus, dass sich mit Hilfe der Umverteilung der Strukturwandel nicht beeinflussen lässt und kleine Betriebe aus einer zusätzlichen Zahlung von etwa 1.000 € keine Vorteile am Pachtmarkt erzielen können.

Insgesamt mangelt es bei dieser Form der Umverteilung an einer objektiven Begründung und die Effekte, die von der Umverteilung ausgehen, sind nicht geeignet, um z.B. den Strukturwandel in der Landwirtschaft zu beeinflussen.

### 2.3 Junglandwirte-Förderung

Eine andere Umverteilungsmaßnahme besteht in der speziellen finanziellen Förderung von Junglandwirten, die laut EU-Kommission zur Beschleunigung des Generationswechsels in der Landwirtschaft beitragen soll. Bis zu einer betrieblichen Obergrenze von 90 Hektar sollen Junglandwirte (höchstens 40 Jahre alt) in den ersten fünf Jahren nach Erstniederlassung eine Zusatzzahlung von etwa 50 €/ha erhalten. Hierfür würden zwei Prozent der nationalen Zahlungsobergrenze eingehalten.

Die letzte Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturerhebung aus dem Jahr 2010 ergibt folgende Altersstruktur der Betriebsleiter von landwirtschaftlichen Betrieben (Abb. 3). Gut zwei Drittel aller Betriebsleiter verfügt über eine abgeschlossene landwirtschaftliche Berufsbildung (z. B. Berufsausbildung, Meister oder Studium), während die übrigen rund 95.000 Betriebsleiter (hauptsächlich Landwirte im Nebenerwerb) lediglich praktische Berufserfahrungen vorweisen können.



**Abb. 3: Altersstruktur landwirtschaftlicher Betriebsleiter (2010)**

**Quelle:** Statistisches Bundesamt 2010: Landwirtschaftliche Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer, Landwirtschaftszählung/Agrarstrukturerhebung 2010

Die Statistik zeigt, dass etwa 19 % der landwirtschaftlichen Betriebsleiter höchstens 40 Jahre alt sind und somit zunächst bei dieser Maßnahme antragsberechtigt sein können.<sup>12</sup> Die Statistik zeigt aber auch, dass nur ein sehr kleiner Anteil der Betriebsleiter (rund 5 %) mindestens 65 Jahre alt ist und somit auch nach dem Erreichen der Regelaltersgrenze weiterhin wirtschaftet.

Das Instrument der Junglandwirte-Förderung ist *per se* eine reine Umverteilungsmaßnahme, durch die der Basisprämiensatz um ca. 6,12 €/ha<sup>13</sup> reduziert wird, damit speziell Junglandwirte und somit der Generationswechsel in der Landwirtschaft gefördert werden. Bei einer Betriebsgröße von 30 Hektar profitiert ein Junglandwirt durch diese Regelung jährlich im Umfang von ca. 1.320 €<sup>4</sup>, ein Junglandwirt mit einer Betriebsgröße von 90 Hektar (Förderobergrenze) hat einen finanziellen Vorteil in der dreifachen Höhe (ca. 3.950 €).

Für größere Betriebe wirkt sich allerdings die allgemeine Basisprämienkürzung zur Finanzierung der Junglandwirte-Förderung *negativ* auf die Vorteilhaftigkeit dieser Umverteilungsmaßnahme aus. Ein Junglandwirt mit einer Betriebsgröße von 500 Hektar profitiert jährlich nur noch um ca. 1.440 €, ein Junglandwirt mit einer Betriebsgröße von 1.000 Hektar wird durch die Einführung der Junglandwirte-Förderung sogar finanziell um 1.620 € pro Jahr schlechter gestellt.

Vor dem Hintergrund dieser Zahlen, stellt sich berechtigterweise die Frage, ob dieses Instrument wirklich zu einer signifikanten Förderung des Generationswechsels in der Landwirtschaft beitragen kann. Grundsätzlich ist der Anteil der Betriebsleiter (> 65 Jahre) in Deutschland aufgrund der Hofabgabeklausel zur Gewährung der Landwirtschaftlichen Alterssicherung im europäischen Vergleich sehr gering und diese Landwirte bewirtschaften zudem nur einen unterproportionalen Anteil der landwirtschaftlich genutzten Fläche (Mehl 2012).

Umgekehrt führt diese Hofabgabeklausel aber auch dazu, dass die Betriebsabgabe an die nachfolgende Generation häufig erst mit dem Erreichen der Regelaltersgrenze durchgeführt wird, weil anderenfalls bei der abgebenden Generation eine finanzielle Lücke bis zum Beginn der Landwirtschaftlichen Altersgeldzahlungen entstehen würde. Zudem müsste die junge Generation bei einer vorgezogenen Hofübernahme schon früher finanzielle Verpflichtung durch die Gewährung des Altenteils eingehen, die in der Regel bei weitem nicht durch die Junglandwirte-Förderung gedeckt sein dürften, sodass sich auch aus diesen Überlegungen heraus kein eindeutiger Anreiz zu einer deutlich vorgezogenen Hofübergabe ableiten lässt.

Während sich der Zeitpunkt der Hofübergabe bislang häufig nur am Alter der abgebenden Generation orientierte, könnte die Junglandwirte-Förderung dazu führen, dass zukünftig auch das Alter des Betriebsnachfolgers berücksichtigt wird. Um die Junglandwirte-Förderung in

---

<sup>12</sup> Bei dieser Berechnung wird unterstellt, dass die Betriebsleiter in der Altersklasse zwischen 35 und 44 Jahren zur Hälfte höchstens 40 Jahre alt sind.

<sup>13</sup> Bei dieser Berechnung wird unterstellt, dass sich aus der nationalen Obergrenze ein Mittelvolumen von 306 €/ha ergibt, von denen 2 % für die Junglandwirte-Förderung einbehalten werden.

<sup>14</sup> Berechnungsgrundlage: 30 ha \* Junglandwirte-Förderung (50 €/ha) abzgl. 30 ha \* 6,12 €/ha

vollem Umfang von fünf Jahren in Anspruch nehmen zu können, müsste der Betriebsnachfolger bei der Hofübergabe maximal 35 Jahre alt sein. Entsprechende Überlegungen zur Maximierung des generationenübergreifenden Familieneinkommens könnten deshalb individuell zu leicht vorgezogenen Hofübergaben führen.

Grundsätzlich wird aber in den meisten Fällen zu vermuten sein, dass die finanzielle Förderung der Junglandwirte in Deutschland keinen wesentlichen Effekt auf den Zeitpunkt der Hofübergabe haben wird, sodass seitens der Zahlungsempfänger häufig Mitnahme-Effekte zu beobachten sein dürften. Der finanzielle Vorteil durch diese Form der Umverteilung zur einzelbetrieblichen Förderung von Junglandwirten beläuft sich bei entsprechender Betriebsgröße im förderfähigen Zeitraum von fünf Jahren auf insgesamt maximal knapp 20.000 €. Mit diesem Betrag lassen sich allerdings keine wesentlichen Investitionen o.ä. zur langfristigen Betriebsentwicklung tätigen, die Junglandwirten einen zusätzlichen Anreiz zur Betriebsübernahme geben könnten. Anstelle dieses flächendeckenden Förderinstruments nach dem „Gießkannen-Prinzip“ könnte sich deshalb ein zielgerechter Einsatz der Fördermittel in Ausbildung, Beratung und Investitionsförderung junger Betriebsleiter als nachhaltiger erweisen.

#### **2.4 Neugestaltung der II. Säule: die Programmierung von ELER 2014-2020**

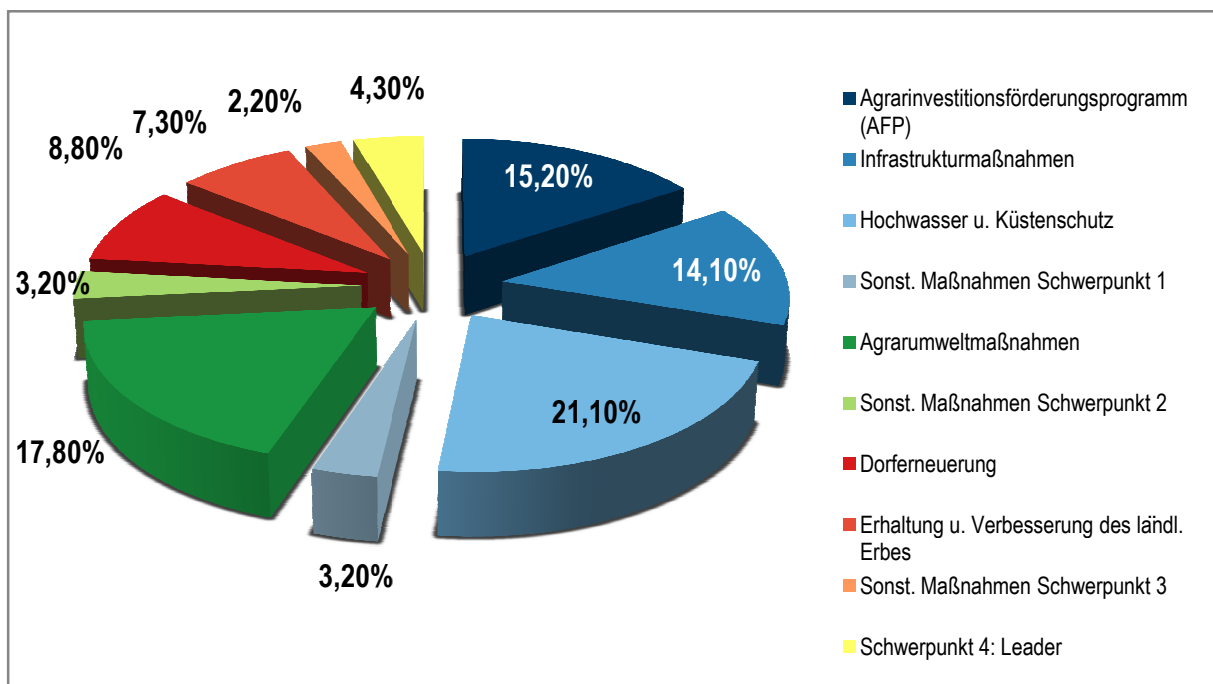
Die Programme der ländlichen Entwicklung (II. Säule) existieren in ähnlicher Form bereits seit der MacSharry-Reform von 1992 und bieten den Mitgliedsstaaten die Möglichkeiten, vielfältige Programme von der EU kofinanziert anzubieten. In der vergangenen Finanzperiode 2006-2013 wurden die Programme unter dem neuen ELER-Fond zusammengefasst. In Niedersachsen wurden die Maßnahmen der II. Säule mit dem „Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (Profil)“ gefördert (MELVL 2011). Innerhalb des Programmes gibt es vier von der EU vorgegebene Schwerpunkte:

Das Ziel von **Schwerpunkt 1** ist die „Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft“ (MELVL 2010). In diesem Schwerpunkt sind v.a. die *Agrarinvestitionsförderungsprogramme (AFP)* für die landwirtschaftlichen Betriebe wichtig. Die Investitionsprogramme machen in Niedersachsen im Jahr 2009 15,2 % der ELER-Mittel aus. Auch die *Flurbereinigung und Wegebau* (14,1 %) und die *Maßnahmen des Hochwasser- u. Küstenschutzes* (21,1 %) spielen ebenfalls eine wichtige Rolle. Insgesamt gibt Niedersachsen für den Schwerpunkt 1 etwa 53 % der ELER-Mittel aus, womit Niedersachsen bundesweit den größten finanziellen Schwerpunkt auf die Wettbewerbsfähigkeit legt (DVS 2011: 10).

Im **Schwerpunkt 2** sind Maßnahmen mit dem Ziel der „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft“ zusammengefasst. Der finanziell wichtigste Teil dieses Schwerpunktes ist das *Niedersächsische Agrarumweltprogramm NAU*, das etwa 17,8 % der ELER-Mittel beansprucht. Neben dem Agrarumweltprogramm werden Programme für den Naturschutz (*Kooperationsprogramm Naturschutz*) oder des Gewässerschutzes sowie auch einige Waldmaßnahmen wie z.B. Erstaufforstungsmaßnahmen oder Waldumweltmaßnahmen in Schwerpunkt 2 gefördert.

In **Schwerpunkt 3** werden Maßnahmen gefördert, die die „Lebensqualität im ländlichen Raum und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ verbessern sollen. Dieser Schwerpunkt richtet sich weniger an Kernanliegen der Landwirtschaft, sondern spricht eher Belange des Ländlichen Raumes an, die nur teilweise oder indirekt oder gar nicht mit der Landwirtschaft zu tun haben. Die Maßnahmen der *Dorferneuerung* machen 8,8 % der ELER-Mittel aus. Eine weitere wichtige Maßnahmen ist mit der Überschrift „*Erhaltung und Verbesserung des ländlichen Erbes*“ versehen, was sehr unterschiedliche Maßnahmen wie z.B. Entwicklungsmaßnahmen für Natur und Landschaft enthält, jedoch auch die Maßnahmen der Fließgewässerentwicklung im Sinne der EU-Wasserrahmenrichtlinie sowie begleitende Maßnahmen zum Schutz der Gewässer und Maßnahmen zum Kulturerbe. Diese sehr unterschiedlichen Maßnahmen sind weiterhin mit ca. 7,3 % der ELER-Mittel ausgestattet.

Im Rahmen des **Schwerpunktes 4** „Leader“ gibt es die Möglichkeit, ausgehend von regionalen Initiativen selbst Programmanschläge auszuarbeiten und zu beantragen. Dieser Schwerpunkt macht 4,3 % der ELER-Mittel in Niedersachsen im Jahr 2009 aus. Die folgende Abb. 1 gibt einen Überblick über den finanziellen Anteil der Programmbestandteile von Profil in Niedersachsen und Bremen im Jahr 2009:



**Abb. 4: Finanzieller Anteil der Maßnahmen im Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2009**

**Quelle:** Eigene Darstellung nach Zahlen von DVS 2010

Die Programme der ländlichen Entwicklung funktionieren grundsätzlich anders als die Förderung der I. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik: Die Europäische Kommission beschließt eine Rahmenrichtlinie und die Mitgliedsstaaten müssen eigene Programme entwerfen und darin Schwerpunkte setzen. Die EU-Kommission prüft anschließend, ob die Programmvor-

schläge der Mitgliedsstaaten den Kriterien der ELER-Rahmenverordnung entsprechen. Sofern dies der Fall ist, werden die nationalen Programme von der EU kofinanziert. Die EU trägt hierbei im Regelfall 50-55 % des Finanzvolumens bei, in den Ziel-1-Gebieten (bisher Ostdeutschland sowie der Regierungsbezirk Lüneburg) werden sogar bis zu 85 % von der EU übernommen.

Die Programme der ländlichen Entwicklung geben insofern einen Rahmen vor, in dem die Nationalstaaten Ziele und Maßnahmen ihrer ländlichen Entwicklungspolitik definieren müssen. Die Maßnahmen müssen sich des Weiteren an den Kosten von Maßnahmen orientieren. Während die Zahlungen der I. Säule selbst nach der aktuellen GAP-Reform weitgehend ungezielt bleiben (so auch das Urteil von OECD 2013: 16), bieten die Programme der II. Säule die Möglichkeit, Politiken *zielorientiert* und somit *effizient* zu gestalten.

Die Programme ländlicher Entwicklung unterliegen regelmäßigen Evaluationen (vgl. Tiez 2007, Grajewski et al. 2010), allerdings machen Kleijn und Sutherland (2003) darauf aufmerksam, dass bei vielen Untersuchungen und Evaluationen das Untersuchungsdesign nicht adäquat ist, um tatsächlich Aussagen über Wirksamkeit und Effizienz von Agrarumweltmaßnahmen zu treffen (ibid.) und dass Agrarumweltmaßnahmen nicht ausreichend zum Erhalt der Biodiversität beitragen (Kleijn et al. 211). Allerdings gibt es auch Hinweise darauf, dass sich vor allem Programme mit hohen Vorgaben und einer hohen Verwaltungsintensität positiv auf die Artenvielfalt auswirken (Armsworth et al. 2012). Der Europäische Rechnungshof hat in einem Gutachten darauf hingewiesen, dass vor allem die sog. „hellgrünen“ Agrarumweltprogramme häufig keinen zusätzlichen Nutzen erzielen (Europäischer Rechnungshof 2011). Die Praxis in Ostdeutschland zeigt andererseits, dass sich v.a. Agrarumweltprogramme mit hoher Regelungsintensität und hohen Prämien gut mit den Politikzielen der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie verbinden lassen (Lakner und Kleinknecht 2012). Die Evaluationen des Thünen-Institutes belegen außerdem, dass bei Agrarinvestitionsprogrammen Mitnahmeeffekte existieren (Dirksmeyer et al. 2006).

Insgesamt zeigt sich, dass viele Programme der ländlichen Entwicklung Schwächen aufweisen. Es erscheint somit sehr wichtig, diese Schwächen für die nächste Programmperiode 2014-2020 zu berücksichtigen, um mit einem neuen Programm für ländliche Entwicklung effektivere und effizientere Programme zu erreichen. Dies betrifft auch die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Niedersachsen, deren Umsetzung bislang bei den Kreisverwaltungen angesiedelt ist und die daher fachlich nicht immer ausreichend betreut werden kann.

Die neue Programmperiode würde auch die Chance bieten, innovative Maßnahmen in die Agrarumweltmaßnahmen zu integrieren. Eine Reihe solcher Maßnahmen zur Förderung von Umweltleistungen in der Landwirtschaft werden „Norheim-Projekt“ der Göttinger Agrarwissenschaften untersucht. In diesem Projekt werden Landwirt/innen als Unternehmer ebenso Ernst genommen wie die Bevölkerung mit ihren konkreten Ansprüchen an die Erhaltung und

Prägung ihres landschaftlichen Lebensraums<sup>15</sup>. Zudem vereint das Projekt eine Reihe von Vorzügen, die auch im Rahmen etwaiger weiterer Liberalisierungen des weltweiten Agrarhandels attraktiv sind.<sup>16</sup> Kernelemente des Northeim-Projekts sind:

- 1.) Die **partizipative Definition und Priorisierung** von regional nachgefragten Umweltleistungen der Landwirtschaft, z.B. Hecken, Blühstreifen und pflanzliche Vielfalt im Grünland durch einen pluralistisch zusammengesetzten regionalen Beirat. Die Vorgehensweise wird unterstützt sowohl durch aufbereitete wissenschaftliche Information sowie durch sozialwissenschaftliche Ergebnisse zu den Wertschätzungen der ansässigen Bevölkerung. Im Rahmen des Projektes wird die **Nachfrage der Bevölkerung in der Region** nach naturnahen Elementen und Strukturen bestimmt, was zu einer höheren Effektivität und Effizienz führt. Die Agrarumweltprogramme können somit auf die landschaftlich an die Präferenzen der Bevölkerung sowie die regionale Knappheit von Umweltleistungen angepasst werden.
- 2.) Die **wettbewerbliche Ausschreibung von Umweltleistung** (vgl. Schilizzi und Latacz-Lohmann 2012): Landwirtinnen und Landwirte sind in diesem Modell nicht *angestellten Erfüllungsgehilfen der Umweltverwaltungen*, sondern werden als *Unternehmer* ernst genommen, die betriebswirtschaftliche Zwänge mit dem Erhalt der ihnen anvertrauten Naturressourcen in Einklang bringen müssen. Das Northeim-Projekt kommt einer solchen positiven Rollenbeschreibung in besonderer Weise entgegen, in dem es ein Ausschreibungsverfahren („Markt“) mit Vertragsinhalten, die in der Produktion von Gütern liegen, kombiniert. Es stellt somit ein Gegenmodell zu einer „veralteten Naturschutzpolitik“ dar, die hauptsächlich in der Einschränkung der landwirtschaftlichen Handlungsfreiheit über Schutzgebietsverordnungen besteht.
- 3.) Eine **ergebnisorientierte Honorierung von Umweltleistungen in der Landwirtschaft**: Die Vergütung im Rahmen der Naturschutz-Verträge findet im Verhältnis zu den tatsächlich erstellten Umweltleistungen wie z.B. Artenvielfalt im Grünland statt. Modelle einer ergebnisorientierten Honorierung der Umweltleistungen der Landwirtschaft wurden bereits vor 10-15 Jahren in der Schweiz und Baden-Württemberg entwickelt (Gruijer und Oppermann 2003) und finden inzwischen auch in andere EU-Staaten Eingang in Agrarumweltprogramme (vgl. Schroeder et al. 2013).
- 4.) Eine Vorbereitung und Begleitung der Einführung des Ansatzes **vertrauensbildende Maßnahmen** zwischen amtlichem Naturschutz, Naturschutzverbänden, dem Landvolk, der Landwirtschaftskammer und den Grundeigentümer/innen. Die Arbeit des regionalen Beirats kann als ein Baustein für ein im Landkreis Northeim vergleichsweise gutes Miteinander der verschiedenen, an Agrarumweltprogrammen beteiligten Akteuren gesehen werden.

---

<sup>15</sup> Offizieller Name „Ergebnisorientierte Honorierung Ökologischer Leistungen der Landwirtschaft“, ein Projekt des BMBF-BIOLOG Europa-Programms (Abschluss 2010)

<sup>16</sup> Zentrale Ergebnisse sind dokumentiert in Bertke et al. (2005a/b/c), Groth (2007), Klimek et al. (2008).

Insgesamt führt diese Vorgehensweise zu einer zielgerichteten und effizienten Ausgestaltung von Agrarumweltprogrammen. Daneben kann eine solche Vorgehensweise auch zu einer höheren Akzeptanz von allen Beteiligten führen. Die sozialwissenschaftlich-umweltökonomischen Begleituntersuchungen des Northeim-Projekts zeigen deutlich, dass ein Marktversagen bei der Versorgung mit naturnahen Elementen in der Kulturlandschaft vorliegt. Über das wettbewerbliche Auktionsverfahren werden Marktverzerrungen durch die zusätzlichen Mittel, die in die Landwirtschaft fließen, reduziert. Im Idealfall müssten jedoch auch Nichtlandwirte, z.B. Privatnutzer oder Landschaftspflegeverbände an den Ausschreibungen teilnehmen können. Zudem gehen die regionale Bestimmung der Nachfrage sowie die freiwillige und ergebnisorientierte Honorierung auf die Forderung ein, auf die freiwillige Bereitstellung von biologischer Vielfalt zu setzen und staatliche, potenziell wettbewerbsverzerrende Zahlungen zu reduzieren.

Es erscheint sinnvoll und notwendig, die skizzierten innovativen Elemente bei einer Neugestaltung der Agrarumweltprogramme stärker zu berücksichtigen, um den Grad der Effizienz bei der Erbringung von Umweltleistungen zu steigern.

Schließlich sind durch die aktuelle GAP-Reform weitere Anforderungen an die landwirtschaftliche Flächennutzung entstanden. So stellen das Greening, die Agrarumweltmaßnahmen sowie Flächenanforderungen der Europäischen Richtlinien (FFH, WRRL) und der Energiewende hohe Anforderungen an die Landwirtschaft. Es könnte daher sinnvoll sein, über neue und innovative Raumnutzungspolitiken und Kommunikations- und Managementkonzepte wie etwa eine regionale Flächenbörse nachzudenken, um die verschiedenen Anforderungen an die Flächennutzung in Einklang zu bringen.

### **3 Gesellschaft und Landwirtschaft zwischen Konflikt und Dialog**

Image und Bewertung der Landwirtschaft haben sich in den letzten Jahren deutlich verändert. Die Landwirtschaft wird heute als moderner wahrgenommen; die Ackerbautechnik (Precision Farming) strahlt eine technische Faszination aus. Auch ist das Image des Berufs Landwirt und der einzelnen Person grundsätzlich positiv – im Gegensatz zum Berufsstand und zu den Verbänden (Liebert 2010). Erhebliche Konfliktpotenziale zur Gesellschaft gehen insbesondere von der Tierhaltung aus. Auf lokaler Ebene wird zunehmend gegen Stallbauvorhaben protestiert, auf regionaler Ebene verschärft sich die Diskussion um die Verdichtung der Tierhaltung und Folgeprobleme und national werden in wachsendem Umfang die ökologischen Folgekosten und Tierschutzfragen thematisiert (Schlecht et al. 2010, Kayser et al. 2012).

Die Ursachen des sich zuspitzenden Konfliktes sehen die Autoren auf inhaltlicher wie kommunikativer Ebene:

- Einer langjährigen Vernachlässigung des Themas Tierschutz, das in den vergangenen Jahrzehnten auf europäischer, nationaler und niedersächsischer Ebene etwa im Ver-



gleich zum Naturschutz stiefmütterlich behandelt wurde. Dies hat sich in Niedersachsen mit der Tierschutzplan-Initiative seit Kurzem geändert.

- Einem erheblichen Kontrolldefizit in der Umsetzung des Düngerechts in Niedersachsen, was zu einer zu starken regionalen Konzentration in bestimmten Regionen des Landes geführt hat (dazu auch Taube et al. 2013).
- Einer Kosten- und Commodity-Orientierung der Fleischwirtschaft, die zu hohem Wettbewerbsdruck, Mängeln in der Qualitätssicherung und dem fast vollständigen Fehlen differenzierter Qualitätslagen (Marktsegmente) führt.
- Eine Branchenkultur in dem ökonomisch erfolgreichen Veredelungszentrum, die sich in gewissem Maße von den Entwicklungen großstädtischer (meinungsprägender) Milieus abgekoppelt und Warnsignale für eine abnehmende Akzeptanz ignoriert hat.
- Einer geringen Öffentlichkeitsorientierung der gesamten Branche, vom vorgelagerten Bereich über die Landwirtschaft bis zu den Schlacht- und Verarbeitungsunternehmen. Die gesellschaftliche Diskussion wurde über viele Jahre hinweg vernachlässigt.

### **Quelle:**

- Agra Europe (2013a): Analysis P2 funding levels in 2014-2020 at mercy of national transfer options, Agra Europe, October 1, 2013, p.6-8.
- Agra Europe (2013b): External convergence' creates P1 winners and losers, Agra Europe, October 8, 2013, p.5.
- AMK (2013): Vorläufiges Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz von 4. November 2013 in München, Bayrisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, url: [http://db.zs-intern.de/uploads/1383605278-AMK\\_Protokoll\\_04-11-2013.pdf](http://db.zs-intern.de/uploads/1383605278-AMK_Protokoll_04-11-2013.pdf), letzter Zugriff am 6. November 2013.
- Armsworth, P.A., S. Acs, M. Dallimer, K.J. Gaston, N. Hanley und P. Wilson (2012): The cost of policy simplification in conservation incentive programs, in Ecology Letters Vol. 15 Issue 5: S. 406-414.
- Balman, A. (2013): Wo stehen wir im Verständnis des Agrarstrukturwandels?, Plenarvortrag auf der Gewisola Jahrestagung 2013 "Wie viel Markt und wie viel Regulierung braucht eine nachhaltige Agrarentwicklung?", am 25.-27. September 2013, Berlin.
- Bertke, E., Gerowitt, B., Hespelt, S.-K., Isselstein, J., Marggraf, R. und Tute, C. (2005a): An outcome-based payment scheme for the promotion of biodiversity in the cultural landscape. In: Grassland Science in Europe, Vol. 10
- Bertke, E., Groth, M. und Richter-Kemmermann, A. (2005b): Die Honorierung von Umweltleistungen per Ausschreibung – Ergebnisse der modellhaften Umsetzung eines marktanalogen Agrarumweltprogramms. Ländlicher Raum, 6, 41-44.
- Bertke, E., Hespelt, S.-K. und Marggraf, R. (2005c): Ein regionaler Beirat als partizipatives Gremium in der Agrar-Umweltpolitik. in: Feindt, P., Newig, J. (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Metropolis, 281-298.
- BMELV (2013a): Konzept zur nationalen Umsetzung der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2015, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Berlin.
- BMELV (2013b): Zielwerte Direktzahlungen 2013, Dokument des Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Berlin, <http://>

- Bundesamt für Statistik (2010): Mikrozensus Bevölkerung und Erwerbstätigkeit Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Deutschland, Bundesamt für Statistik, Wiesbaden, url: <https://www-genesis.destatis.de>, letzter Zugriff 25.11.2013.
- Bundesamt für Statistik (2013a): Datenbank Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Bundesamt für Statistik, Wiesbaden, url: <https://www-genesis.destatis.de>, letzter Zugriff am 25.11.2013.
- Bundesamt für Statistik (2013b): Datenbank Regionalstatistik, Bundesamt für Statistik, Wiesbaden, url: <http://www.regionalstatistik.de>, letzter Zugriff am 25.11.2013.
- CDU (2013): Gemeinsam erfolgreich für Deutschland - Regierungsprogramm 2013-2017, Christlich Demokratische Union, Berlin, url: <http://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf> letzter Zugriff am 25.11.2013.
- Cunha, A. und A. Swinbank (2011): An inside view of the CAP reform process. Oxford: University Press.
- Damianos D. und N. Giannakopoulos (2002): Farmers' participation in agri-environmental schemes in Greece British Food Journal, Vol. 104 No. 3/4/5, 2002, pp. 261-273.
- Dirksmeyer, W., B. Fostner, A. Margarian und Y. Zimmer (2006). Aktualisierung des Zwischenberichts des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) in Deutschland für den Förderzeitraum 2000-2004 - Länderübergreifender Bericht, Thünen-Institut, Braunschweig.
- Dobbs T.L. und J. Pretty (2008): Case study of agri-environmental payments: The United Kingdom, Ecological Economics 65; p.765-775.
- DVS (2011): ELER in Deutschland – Programmübersicht und Finanzmittelplanung, Bericht der Deutschen Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS), Bonn, url: [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05\\_Service/Publikationen/Massnahmensteckbriefe/Maßnahmenübersicht\\_Länder\\_2011\\_Dez\\_nur%20BW\\_BB\\_korregiert.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Publikationen/Massnahmensteckbriefe/Maßnahmenübersicht_Länder_2011_Dez_nur%20BW_BB_korregiert.pdf) letzter Zugriff am 11.11.2013.
- Europäischer Rat (2013): Schlussfolgerungen mehrjähriger Finanzrahmen, Dokument der Tagung vom 7./8.Februar 2013, EUCO 37/13, Brüssel.
- Europäischer Rat (2012): Verordnung (EU) Nr. 671/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates hinsichtlich der Gewährung von Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe für das Jahr 2013, Brüssel, Amtsblatt der 31.7.2012, L 203/12.
- Europäische Rechnungshof (2011): Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen, Sonderbericht Nr.7/2011, Luxemburg, url: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/8772748.PDF>, letzter Zugriff 06.01.2012.
- Groth, M. (2007): Ausschreibungen in der Agrarumweltpolitik: Konzeption und Ergebnisse der praktischen Umsetzung eines Modellvorhabens, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (3), 279-292.
- Kayser, M., Schlieker, K., Spiller, A. (2012): Die Wahrnehmung des Begriffs "Massentierhaltung" aus Sicht der Gesellschaft, Berichte über Landwirtschaft 90 (3), S. 417-428.
- Kleijn, D. und W.J. Sutherland (2003). How effective are European agri-environment schemes in conserving and promoting biodiversity? In Journal of Applied Ecology (2003) 40, 947–969.
- Klimek, S., Richter-Kemmermann, A., Steinmann, H.-H., Freese, J. und Isselstein, J. (2008): Rewarding farmers for delivering vascular plant diversity in managed grasslands: a transdisciplinary case-study approach. Biological Conservation 141, 2888-2897.

- Lakner, S., B. Heinrich und C. Holst (2012): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU 2014 - mögliche Folgen des Greenings, In: Neues Archiv Niedersachsen 2012, Heft 2, S. 28-49, url: <http://purl.umn.edu/143508>, letzter Zugriff 23.11.2013.
- Lakner, S., C. Holst, B. Brümmer, S. von Cramon-Taubadel, L. Theuvsen, O. Mußhoff und T. Tschardtke (2013): Zahlungen für Landwirte an gesellschaftliche Leistungen koppeln!, Diskussionsbeitrag Nr. 1304 des Departments für Agrarökonomie und Rurale Entwicklung, Georg-August Universität Göttingen, url: <http://purl.umn.edu/151594>, letzter Zugriff am 23.11.2013.
- Lakner, S. und U. Kleinknecht (2013): Naturschutzfachliche Optimierung von Grünland mit Hilfe der FFH-Managementplanung in Sachsen, Tagungsbeitrag zur Gewisola-Tagung 2012, 26.-28.Sept. 2012 in Hohenheim, url: <http://purl.umn.edu/137382> letzter Zugriff: 25.11.2013.
- Levin, G. (2006): Farm size and landscape composition in relation to landscape changes in Denmark, Danish Journal of Geography, Vol. 106 (2), pp. 45-59.
- Liebert, T. (2010): Das Image der Landwirtschaft: Ist und Wege zum Soll. Systematische Differenzierungen und kommunikationsstrategische Ableitungen aus empirischen Befunden, in: Böhm, J., Albersmeier, F., Spiller, A. (Hrsg.) (2009): Die Ernährungswirtschaft im Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit. Reihe: Agrarökonomie, Bd. 4, Lohmar-Köln, 25-46.
- Mann, S. (2005): Farm Size Growth and Participation in Agri-environmental Schemes: A Configural Frequency Analysis of the Swiss Case, Journal of Agricultural Economics, Vol. 56 (3), pp. 373–384.
- Marini, L., P. Fontana, S. Klimek, A. Battisti, K.J. Gaston (2009): Impact of farm size and topography on plant and insect diversity of managed grasslands in the Alps, Biological Conservation, Vol. 142, pp. 394-403.
- Mehl, P. (2012): Agrarstrukturelle Wirkung der Hofabgabeklausel. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Thünen-Institut für ländliche Räume, Braunschweig.
- MELVL (2010): Förderwegweiser PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Hannover, url: <http://www.ml.niedersachsen.de/download/4069/PROFIL-Foerderwegweiser.pdf> letzter Zugriff am 12.11.2013.
- MELVL (2011): Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013 (Profil), Konsolidierte Fassung des Programmes (Stand: 20. Dezember 2011), Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (MELVL), Hannover, url: [http://www.ml.niedersachsen.de/download/4071/Programm\\_PROFIL\\_Teil\\_1.pdf](http://www.ml.niedersachsen.de/download/4071/Programm_PROFIL_Teil_1.pdf), letzter Zugriff 25.11.2013
- MELV (2013): Agrarpolitik umwelt- und sozialgerechter gestalten - Konzept der Agrarministerin und Agrarminister der Länder Baden- Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zur nationalen Umsetzung der Beschlüsse zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2015, Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Niedersachsen, Hannover.
- Nieberg, H. (1993): Werden die Umweltwirkungen der Agrarproduktion durch die Betriebsgröße und Erwerbsform landwirtschaftlicher Betriebe beeinflusst?, Dissertation, Institute for Agricultural Economics, Georg-August University of Göttingen.
- OECD (2013): Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013 □ - OECD Countries and

- Emerging Economies, Studie der Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.
- Oppermann, R. und H.U. Gujer (2003): Artenreiches Grünland - bewerten und fördern: MEKA und ÖQV in der Praxis, Ulmer: Stuttgart.
- Rat der Europäischen Union (2013): Pressemitteilung zum 3249. Ratstreffen für Landwirtschaft und Fischerei am 24./25.Juni 2013, Dokument Nr. 11372/13, Luxemburg.
- Ribbe, L. (2013). Die Zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Kürzungen in der neuen Finanzperiode (2014 – 2020) in Deutschland, Euronatur, Rheinbach, url: <http://www.euronatur.org>, letzter Zugriff 25.11.2013.
- Schilizzi, S. und U. Latacz-Lohmann (2012): Evaluating Conservation Auctions with Unknown Bidder Costs: The Scottish Fishing Vessel Decommissioning Program, in Land Economics Vol. 88, Issue 3, S. 658-673.
- Schlecht, S., F. Albersmeier, A. Spiller (2010): Eine Analyse medialer Frames bei Konflikten im ländlichen Raum – das Beispiel landwirtschaftlicher Bauvorhaben, S. 333-364 in: Kayser, M., J. Böhm, A. Spiller (Hrsg.) (2010): Die Ernährungswirtschaft in der Öffentlichkeit. Social Media als neue Herausforderung der PR, Cuvillier Verlag, Göttingen.
- Schroeder, L.A., J. Isselstein, S. Chaplin, S. Peel (2013): Agri-environment schemes: Farmers' acceptance and perception of potential 'Payment by Results' in grassland—A case study in England, in Land Use Policy Vol. 32, S. 134–144.
- Steffens, W. (2013): Große Verluste für Niedersachsen Bauern, Artikel in Land & Forst online, <http://www.landvolk.net/Agrarpolitik/Land-und-Forst/2013/11/1346/Agrarreform.php>, letzter Zugriff am 22.11.2013.
- Taube, F., A. Balmann, J. Bauhus, R. Birner, W. Bokelmann, O. Christen, M. Gauly, H. Grethe, K. Holm-Müller, W. Horst, U. Knierim, U. Latacz-Lohmann, H. Nieberg, M. Qaim, A. Spiller, S. Täuber, P. Weingarten und F. Wiesler (2013). Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen, Berichte über Landwirtschaft Vol. 219, S.1-12, url: <http://dx.doi.org/10.12767/buel.v0i219.28.g77>, letzter Zugriff am 25.11.2013.
- Thiele, S. (1996): Das Privatvermögen der Landwirtschaft und dessen Einfluss auf die soziale Lage, Agrarwirtschaft 45, 6, 239-245.
- Vanslebrouck, I., G. van Huylenbroeck, W. Verbeke (2002): Determinants of the Willingness of Belgian Farmers to Participate in Agri-environmental Measures, Journal of Agricultural Economics, Vol. 53 (3), pp. 489-511.
- Wilson, G.A. and K. Hart (2000): Financial imperative or conservation concern? EU farmers' motivations for participation in voluntary agri-environmental schemes, Environment and Planning A , Vol. 32, p. 2161-2185.

## Anhang:

**Tabelle 1: Umsetzungsoptionen des Aigner und des Meyer-Modells**

<p style="text-align: center;"><b>'Aigner Modell'</b></p> <p>Mit Unterstützung der Bundesregierung sowie der Bundesländer Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen</p>	<p style="text-align: center;"><b>'Meyer Modell'</b></p> <p>Unterstützung der grünen Landesminister für Landwirtschaft in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein.</p>
<p><b>Basisprämie</b> ab 2019 bundeseinheitlich  <b>Greening</b> ab 2015 einheitlich</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Landwirtschaftliche Produktion auf Ökologischen Vorrangflächen (Zwischenfrüchten, Leguminosen)</li> <li>• Anreize zum <b>Ausbau von Landschaftselementen</b></li> <li>• Einzelbetriebliche Umsetzung beim <b>Grünlanderhalt</b></li> </ul> <p><b>Keine Umschichtung</b> zwischen den Säulen  <b>Umverteilungsoption:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erste 15 Hektar mit 50 €/ha und</li> <li>• 16-30 Hektare mit 30 €/ha</li> <li>• Umverteilung als Ausgleich des Wegfalls der Modulation</li> <li>• Zusammenhang zw. Umverteilung und Verteilung II. Säule</li> </ul> <p><b>Benachteiligte Gebiete:</b> 2,5 % der nationalen Obergrenze als Aufschlag für Dauergrünland von 40 €/ha  <b>Junglandwirte:</b> 50 €/ha für Junglandwirte bis 40 Jahre, Ausschöpfen der Obergrenze von 90 ha.  <b>Gekoppelte Förderung:</b> spezifische Förderung für Raufutterfresser in sehr umwelt-sensiblen Gebieten  <b>Kleinerzeuerverordnung</b> mit vereinfachtem Antragsverfahren bis 1.250 €/Betrieb</p>	<p><b>Basisprämie</b> ab 2019 bundeseinheitlich  <b>Greening</b> ab 2015 einheitlich</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anbau von Leguminosen auf ökol. Vorrangflächen</li> <li>• Enge Grenzen beim der Anerkennung von Agrarumweltmaßnahmen bei Greening (Äquivalenz-Prinzip)</li> <li>• keine Dünge- und Pflanzenschutzmittel auf Ökologischen Vorrangflächen, auch als Grundsatz bei Äquivalenz)</li> <li>• Einzelbetriebliche Umsetzung von Greening</li> </ul> <p><b>Umschichtung</b> von 15 % der nationalen Obergrenze von I. in die II. Säule,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Zweckbindung</b> der Mittel auf Agrarumweltprogramme, Tierschutz und benachteiligte Gebiete</li> <li>• <b>Interne Konvergenz bei II. Säule:</b> Neuverteilung der II. Säule-Mittel zwischen ost- und west-deutschen Bundesländern</li> </ul> <p><b>Umverteilungsoption:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die ersten 46 Hektare mit 100 €/ha</li> <li>• Umverteilung zum Erreichen einer gerechteren Verteilung</li> </ul> <p><b>Benachteiligte Gebiete:</b> in II. Säule fördern  <b>Junglandwirte:</b> 2 % der nationalen Obergrenze, als 25%-Zuschlag auf die Basisprämie. Ausschöpfen der Obergrenze von 90 ha.  <b>Gekoppelte Förderung:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bis zu 8% der nationalen Obergrenze</li> <li>• Sowie 2 % für gekoppelte Eiweißpflanzenprämie</li> <li>• Prämie für die Beweidung von Grünland in umweltsensiblen Gebieten (z.B. Berggebieten)</li> <li>• Prämie für Hüte-Tierhaltung (Schafe und Ziegen)</li> </ul> <p><b>Kleinerzeuerverordnung</b> mit vereinfachtem Antragsverfahren bis 1.250 €/Betrieb</p>

**Quelle:** Eigene Zusammenstellung nach BMELV 2013a und MELV 2013

**Tab. 2: Vergleich von landwirtschaftlichen Gewinnen und vergleichbaren Einkommen der sonstigen Wirtschaft im Rahmen der Vergleichsrechnung der Bundesregierung**

Wirtschaftsjahr	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Vergleichslohn	26.646 €	26.982 €	27.492 €	27.768 €	28.022 €
Betriebsleiterzuschlag	1.390 €	1.498 €	1.716 €	1.588 €	1.573 €
Zinsansatz für das Eigenkapital	5.303 €	5.490 €	5518 €	5.636 €	5.675 €
<b>Summe der Vergleichsansätze</b>	<b>33.339 €</b>	<b>33.970 €</b>	<b>34.726 €</b>	<b>35.062 €</b>	<b>35.270 €</b>
<b>Gewinn aus ldw. Tätigkeit</b>	<b>24.053 €</b>	<b>27.391 €</b>	<b>33.147 €</b>	<b>25.473 €</b>	<b>23.211 €</b>
Abstand in €	-9.286 €	-6.579 €	-1.579 €	-9.589 €	2.059 €
Abstand in %	-27,9%	-19,4%	-4,5%	-27,3%	-34,2%

**Quelle:** Agrarbericht der Bundesregierung 2011, S. 32

**Tab. 3: Landwirtschaftliche Einkommen in Abhängigkeit von Betriebsgröße in EGE**

Betriebsgröße EGE* <sup>17</sup>	Anteil der Betriebe (%)	Gewinn je Unternehmen		Gewinn + Personalaufwand je AK	
		€/Unternehmen	Änderung gegen- über Vorjahr (%)	€/AK	Änderung gegen- über Vorjahr (%)
16 – 40 (kleinere)	32,2	15.533 €	- 4,2	12.930 €	- 4,0
40 – 100 (mittlere)	43,3	31.828 €	- 7,9	21.719 €	- 6,2
>100 (größere)	24,5	67.035 €	- 10,2	29.297 €	- 8,0

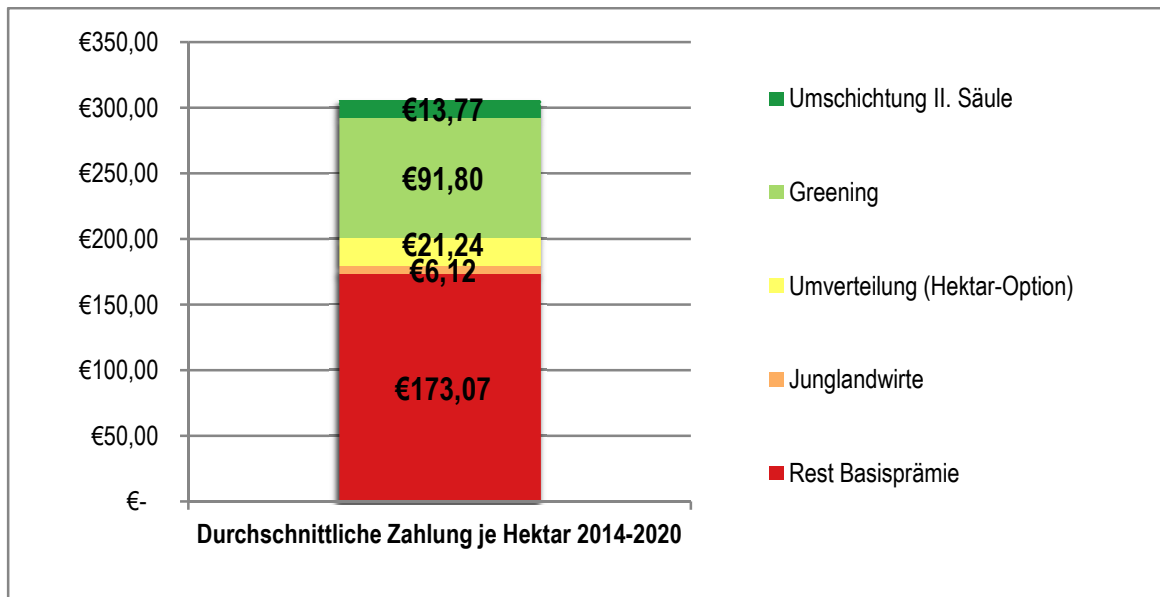
**Quelle:** Agrarbericht der Bundesregierung 2011, S. 31  
EGE: Europäische Größeneinheit

**Tab. 4: Mittel der ersten und zweiten Säule für Deutschland 2013-2020**

Jahr	Mittel der I. Säule [in Mio. €]	Mittel der II. Säule [in Mio. €]
2013	5.329,600 €	1.429,710
2014	5.178,187 €	1.178,779
2015	5.178,178 €	1.177,252
2016	5.144,264 €	1.175,694
2017	5.110,446 €	1.174,103
2018	5.076,522 €	1.172,484
2019	5.047,458 €	1.170,779
2020	5.018,395 €	1.168,761
<b>Mittelwert 2014-2020</b>	<b>5.107,636 €</b>	<b>1.173.979</b>
<i>Kürzung 2014-2020 im Vergleich zu 2013:</i>	- 4,2%	- 17,8%
<i>Kürzung 2020 im Vergleich zu 2013:</i>	- 5,8%	- 18,2%

**Quelle:** Eigene Berechnung, Daten nach Agra-Europe (2013a, 2013b), Ribbe (2013) sowie Europäischer Rat (2012 und 2013).

<sup>17</sup> Die Europäische Größeneinheit (EGE) ist eine ökonomische Kennzahl und misst die Größe eines Unternehmens hauptsächlich an Hand von Umsatz.



**Abb. 5: Aufteilung der Direktzahlungen nach Umsetzung der GAP-Reform 2013**  
 Quelle: Eigene Berechnung nach Angaben von BMELV 2013a und AMK 2013