

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 (Kurze Version)

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 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 ins jeweils 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. Eine ausführliche Version dieses Papiers finden Sie hier: <http://www.uni-goettingen.de/de/472526.html>

1.) Die bisherige Bilanz der GAP-Reform 2013 ist durchwachsen und die AMK-Beschlüsse vom 4. November 2013 haben in der Substanz keine Verbesserung gebracht:

Der bisherige Verlauf der GAP-Reform 2013 wurde von Göttinger Wissenschaftlern in mehreren Papieren kritisch begleitet. Die Beiträge können mit einer eher skeptischen Haltung zum Greening und zu den Umverteilungsplänen der Kommission zusammengefasst werden. Allerdings wurde stets auf die nationalen Spielräume hingewiesen, die Potenzial zur Verbesserung enthalten. Der Beschluss der AMK hat nun die Grundlinien der nationalen Umsetzung abgesteckt, der Beschluss besteht aus folgenden Elementen (AMK 2013):

- Die **Umverteilung** soll in Form eines Aufschlags für die ersten Hektare erfolgen¹
- Es soll eine **Umschichtung** von 4,5 % der nationalen Obergrenze in die II. Säule erfolgen, mit denen „nachhaltige Landwirtschaft“ gefördert werden soll.
- Die **Kleinerzeugeterregelung** sieht eine Förderung bis zu 1.250 €/Betrieb mit vereinfachtem Antragsverfahren vor.
- Das **Greening** soll ab 2015 bundeseinheitlich erfolgen und
- Die Basisprämie soll bis 2019 in drei Schritten eingeführt werden.

¹ 50 €/ha für die ersten 30 ha und 30 €/ha für die nächsten 16 ha.

Kritikwürdig an diesen Beschlüssen ist vor allem das **Konzept und Begründung der Umverteilung**. Dem Hektar-Aufschlag mangelt es vor allem an einer objektiv nachvollziehbaren Begründung. Laut Agrarbericht der Bundesregierung 2011 erzielen kleine Betriebe im Durchschnitt niedrigere Gewinne als große Betriebe. Bei der Analyse der sozialen Situation der Landwirtschaft sollten jedoch auch die Zuverdienst-Möglichkeiten einer Landwirte-Familie und das Privatvermögen einbezogen werden, was in den Offizialstatistiken durchweg nicht der Fall ist. Auch aus Gründen von öffentlichen Gütern lässt sich eine Umverteilung nicht begründen, da kleine Betriebe nicht umweltfreundlicher wirtschaften als große Betriebe. Schließlich vermutet Balmann (2013) aufgrund von Modellergebnissen, dass die Umverteilung den Strukturwandel kaum beeinflussen wird.

Die **Prämie für Junglandwirte**² erscheint dagegen im Prinzip in den EU-Ländern begründet und sinnvoll zu sein, in denen Probleme beim Generationswechsel in der Landwirtschaft zu beobachten sind. Der Vorteil für deutsche Junglandwirte ist auf etwa maximal 3.950 € jährlich zu beziffern. Es stellt sich deshalb die Frage, ob diese Summe tatsächlich ausreicht, um den Generationswechsel zu fördern und gleichzeitig z. B. größere Investitionen zur Erneuerung des Betriebskapitals zu finanzieren.

Die **Umschichtung in die II. Säule** kann dagegen als grundsätzlich sinnvoll bezeichnet werden, da sich viele Programme der II Säule zumindest potenziell eher an öffentlichen Gütern orientieren. Allerdings ist auch hier der Betrag mit 4,5 % so gering ausgefallen, dass die Kürzungen der II. Säule in Höhe von ca. 8 % nicht ausgeglichen werden können.

2.) Die Neugestaltung der Programme für Ländliche Entwicklung (ELER) 2014-2020 bietet für die Landespolitik einigen Spielraum, um für Landwirtschaft und den ländlichen Raum Verbesserungen zu erreichen.

Die Evaluationen der II. Säule-Programme haben einige Schwachstellen aufgezeigt: In der Kritik stehen v.a. die Agrarinvestitionsprogramme, deren Wirkungsweise gering war und bei denen starke Mitnahmeeffekte der Antragsteller vermutet wurden (Dierksmeyer et al. 2006). Auch zu den Agrarumweltmaßnahmen gibt es eine breite Literatur. Hierbei stehen vor allem Programme mit niedrigen Eintrittsbarrieren in der Kritik (vgl. z.B. Kleijn und Sutherland 2003, Europäischer Rechnungshof 2011), während Programmen mit hoher Regelungsintensität und hohen Prämien eine stärkere Wirksamkeit attestiert wurden (z.B. Armsworth et al. 2012, Lakner und Kleinknecht 2012). Für eine Reform der Programme der II. Säule wird es darauf ankommen, dass die Empfehlungen der Evaluationen ernst genommen werden. Andererseits gibt es zahlreiche innovative Konzepte wie die ergebnisorientierte Honorierung von Umweltleistungen oder auch das Konzept der Auktionen von Öffentlichen Leistungen. Schließlich erscheint eine stärkere Einbindung der Europäischen Naturschutzziele, wie z. B. die Ziele der FFH- oder WRRL-Richtlinie, sinnvoll. Greening, Agrarumweltmaßnahmen sowie Flächenanforderungen der Europäischen Richtlinien (FFH, WRRL) und der Energiewen-

² Die Prämie von 50 €/ha für die ersten 90 Hektar wird für fünf Jahre an Junglandwirte unter 40 Jahre ausgezahlt

de stellen hohe Anforderungen an die Landwirtschaft. Es könnte daher sinnvoll sein, über neue Raumnutzungspolitiken und Kommunikations- und Managementkonzepte nachzudenken, um die verschiedenen Flächennutzungen in Einklang zu bringen.

Zudem wurden bisher insgesamt mit den Maßnahmen der II. Säule die Probleme des Tierschutzes kaum adressiert. Hier sollten deutliche Akzente gesetzt werden (s. Punkte 3).

3.) Die Politik muss das verloren gegangene Vertrauen zwischen Landwirtschaft und Gesellschaft wieder herstellen.

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 aber 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 Vergleich 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.

Quellen:

- AMK (2013): Vorläufiges Ergebnisprotokoll der Agrarministerkonferenz von 4. November 2013 in München, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, url: 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.
- Balmann, 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.
- 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.
- 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
- Kayser, M., K. Schlieker und A. Spiller (2012): Die Wahrnehmung des Begriffs "Massentierhaltung" aus Sicht der Gesellschaft, in *Berichte über Landwirtschaft* 90 (3), S. 417-428.
- 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.
- 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.
- Schlecht, S., F. Albersmeier und A. Spiller (2010): Eine Analyse medialer Frames bei Konflikten im ländlichen Raum – das Beispiel landwirtschaftlicher Bauvorhaben, in Kayser, M., et al. (Hrsg.) (2010): Die Ernährungswirtschaft in der Öffentlichkeit. Social Media als neue Herausforderung der PR, Göttingen: Cuvillier.
- 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.