

Die deutsche Agrarwirtschaft: Strukturen im Wandel

Theodor FOCK

September 2016

Das Französische Institut für Internationale Beziehungen (Ifri) ist in Frankreich das wichtigste unabhängige Forschungszentrum, das über große internationale Fragen informiert und diskutiert. Von Thierry de Montbrial im Jahr 1979 gegründet, ist das IFRI als gemeinnütziger Verein anerkannt (Gesetz des Jahres 1901). Es ordnet sich keiner Amtsvormundschaft unter, legt nach eigenem Ermessen seine Aktivitäten fest und publiziert regelmäßig seine Berichte.

Durch seine Studien und Debatten, die interdisziplinär angelegt sind, bringt das Ifri Politiker, Wirtschaftswissenschaftler, Forscher und Experten auf internationaler Ebene zusammen.

Mit seinem zweiten Büro in Brüssel (Ifri-Bruxelles) positioniert sich das Ifri als eines der wenigen französischen think tanks im Kern der europäischen Debatte.

Die Verantwortung für die im weiteren Text geäußerten Standpunkte tragen die Autoren.

Diese „Note du Cerfa“ wird im Rahmen des „Deutsch-französischen Zukunftsdialogs“ veröffentlicht. Der „Deutsch-französische Zukunftsdialog“ ist ein Projekt des Studienkomitees für deutsch-französische Beziehungen (Cerfa) des Institut français des relations internationales, der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik und der **Robert Bosch Stiftung**.

Die Aktivitäten des Cerfa (Forschung, Editing und Publikationen) werden von dem Referat Frankreich des Auswärtigen Amtes und dem Planungsstab des Ministère des Affaires étrangères et du Développement international gefördert.

ISBN : 978-2-36567-608-3

© Alle Rechte vorbehalten, Ifri, 2016

Diese Veröffentlichung zitieren:

Theodor Fock, „Die deutsche Agrarwirtschaft: Strukturen im Wandel“, *Notes du Cerfa*, n° 132, September 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tel. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

Email: accueil@ifri.org

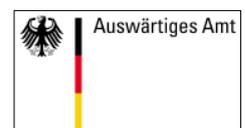
Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tel. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

Email: bruxelles@ifri.org

Website: Ifri.org



Notes du Cerfa

Die Reihe „Notes du Cerfa“ erscheint seit 2003 in monatlichem Rhythmus und analysiert die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung des heutigen Deutschlands: Außen- und Innenpolitik, Wirtschaftspolitik und Gesellschaftsthemen. Die „Notes du Cerfa“ bieten kurze wissenschaftliche Analysen mit einer klaren policy-Orientierung. Die Publikation wird in elektronischer Form kostenlos an etwa 2.000 Abonnenten versandt, ebenso wie die „Visions franco-allemandes“, und ist zudem auf der Internetseite des Cerfa verfügbar, von der die Beiträge ebenfalls kostenlos heruntergeladen werden können.

Das Cerfa

Das „Comité d'études des relations franco-allemandes“ (Studienkomitee für deutsch-französische Beziehungen, Cerfa) wurde 1954 durch ein Regierungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Frankreich gegründet. Die Amtsvormundschaft des Cerfa kommt seitens Frankreich dem Ifri und seitens Deutschland der DGAP zu. Das Cerfa wird paritätisch durch das Ministère des Affaires étrangères et du Développement international und das Auswärtige Amt finanziert. Des Weiteren besteht der Verwaltungsrat aus einer gleichen Anzahl an deutschen und französischen Persönlichkeiten.

Das Cerfa setzt sich das Ziel, Prinzipien, Bedingungen und Lage der deutsch-französischen Beziehungen auf politischer, wirtschaftlicher und internationaler Ebene zu analysieren; Fragen und konkrete Probleme, die diese Beziehungen auf Regierungsebene stellen, zu definieren; Vorschläge und praktische Anregungen zu finden und vorzustellen, um die Beziehungen zwischen den beiden Ländern zu vertiefen und zu harmonisieren.

Dieses Ziel wird durch regelmäßige Veranstaltungen und Seminare, die hohe Beamte, Experten und Journalisten versammeln sowie durch Studien in Bereichen gemeinsamen Interesses verwirklicht.

Dr. Barbara Kunz und Prof. Dr. Hans Stark sind Herausgeber der Publikationen des Cerfa. Catherine Naiker ist Assistentin im Cerfa.

Über den Autor

Theodor Fock ist Professor für Agrarpolitik, Volkswirtschaftslehre und Umweltpolitik an der Hochschule Neubrandenburg (Mecklenburg-Vorpommern) im Fachbereich Agrarwirtschaft und Lebensmittelwissenschaften.

Seine Arbeitsschwerpunkte sind Strukturentwicklungen im Agrarsektor, landwirtschaftliche Boden- und Arbeitsmärkte und Ansätze für eine umweltgerechte Landwirtschaft sowie Fragen zur Entwicklung ländlicher Räume.

Zusammenfassung

Das Bild der deutschen Landwirtschaft wird durch regional unterschiedliche Strukturen bestimmt, die sich in einem Wandlungsprozess befinden. Der rasante Strukturwandel wird vor allem in der Tierhaltung sichtbar. Die Produktion ist im vergangenen Jahrzehnt durch zunehmende Intensivierung deutlich gewachsen mit zugleich schrumpfenden Beschäftigtenzahlen. Stark gestiegene Bodenpreise sind u.a. Ausdruck dieser Wachstumsphase. Die Situation hat sich aktuell komplett geändert. Es sind massive Einkommensrückgänge zu beobachten hervorgerufen durch niedrige Erzeugerpreise.

Die agrarpolitische Diskussion schwankt zwischen der Befürwortung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit auf der einen Seite und mehr Umweltschutz und Tierschutz auf der anderen Seite. In der Gesellschaft haben insbesondere Wünsche nach einer artgerechteren Tierhaltung erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Politik versucht dies zurzeit vor allem durch die Begleitung freiwilliger Initiativen von Ernährung- und Landwirtschaft aufzugreifen. Der wissenschaftliche Beirat des Landwirtschaftsministeriums hat zugleich im vergangenen Jahr ein Konzept vorgelegt, wie die Tierhaltung umfassend verändert werden könnte, allerdings zum Preis, des Verlustes internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Auch für bestehende Probleme im Umweltschutz – Stoffeinträge und Artenverlust – sind ähnliche Diskussionsprozesse zu beobachten. Schwelende Kontroversen gibt es ebenso für die nationale Umsetzung der Direktzahlungen aus der europäischen Agrarpolitik. Hier gibt es das Bestreben, kleinere Landwirtschaftsbetriebe stärker zu begünstigen zu Lasten größeren Betriebe. Dies ist zugleich ein regionaler Konflikt auf Grund der unterschiedlichen strukturellen Ausgangslage. Bislang hat die deutsche Agrarpolitik in der Regel einen Mittelweg gewählt. Dadurch wirkt die Politik manchmal etwas konzeptionslos. Der Vorteil ist aber, dass man sich so verschiedene Handlungsoptionen für die Zukunft offenhält

Abstract

German agriculture is characterized by regionally different farm structures but in the middle of a transformation process. Rapid structural change is seen especially in animal production. Total production increased during the past decade due to intensification but the number of labour force decreased. Increasing land prices are an indicator for the sectoral growth. The situation has changed at the moment. Farm income has decreased rapidly due to very low producer prices.

Discussion about agricultural policy fluctuates between two poles: approval of growth and competitiveness on one side and more protection of the environment and more animal welfare on the other side. In society especially the aspect of animal welfare has gained growing importance. Policy tries to consider this through voluntary measures of producers, food industry and food retailing companies. The scientific advisory board on agricultural policy at the German ministry of agriculture has published a study on pathways to socially accepted livestock husbandry in Germany which found broad attention. But problems could arise with international competitiveness. For aspects of environmental protection like biodiversity losses and nutrient contamination a similar controversial discussion is seen. Smouldering conflicts are found as well for the question of direct payments and the national implementation. Some parties seek to support small farmers more at the expense of big farmers. This is also a regional conflict due to big differences in farm sizes in different German regions. Up to now the German policy has normally chosen a medium course. Policy appears therefore a bit without a concept. The advantage is that there are more options for the future.

Inhaltverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| EINLEITUNG..... | 7 |
| ENTWICKLUNG VON STRUKTUR UND PRODUKTION | 8 |
| Die Agrarstrukturen | 8 |
| Die Produktionsentwicklung in ausgewählten Bereichen | 12 |
| LÄNDLICHE ENTWICKLUNG, ARBEIT UND BODEN | 16 |
| Ländliche Entwicklung und ländliche Räume..... | 16 |
| Arbeitskräfte in der Landwirtschaft | 18 |
| Bodenpreise und Bodeneigentum | 20 |
| DIE AGRARPOLITISCHE DISKUSSION..... | 23 |
| Die Umsetzung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik | 23 |
| Umweltgerechte Landwirtschaft | 26 |
| Artgerechte Tierhaltung | 27 |
| Die aktuelle Preis-und Einkommenskrise..... | 28 |
| FAZIT UND AUSBLICK | 30 |

Einleitung

In der öffentlichen Wahrnehmung zeigt sich die Landwirtschaft mal wieder von ihrem „typischen“ Bild: Krisen, ausgelöst durch sehr niedrige Erzeugerpreise, Umweltprobleme und gesellschaftliche Unzufriedenheit über die Art und Weise der Tierhaltung. Obwohl die volkswirtschaftliche Bedeutung niedrig ist, interessieren die Öffentlichkeit landwirtschaftliche Themen durchaus. Weniger im Fokus, findet gleichzeitig seit einigen Jahren ein umfassender Wandlungsprozess im Agrarsektor statt. Vielseitige Familienbetriebe, die klassischerweise zumindest in Westdeutschland das Bild der Landwirtschaft geprägt haben, wachsen und spezialisieren sich oder scheiden aus. Der seit vielen Jahrzehnten stattfindende Strukturwandel wird nicht mehr nur durch „Wachsen oder Weichen“, sondern auch durch „Spezialisieren oder Weichen“ gekennzeichnet. In Ostdeutschland haben sich nach dem großen Umbruch Anfang der 1990er Jahre meist deutlich größere Betriebe konsolidiert und wirtschaftlich erfolgreich weiter entwickelt, so dass sie heute begehrte Anlageobjekte für außerlandwirtschaftliche Investoren geworden sind. Die deutsche Agrarproduktion hat in den vergangenen Jahren in einigen Bereichen, wie bei Schweine- und Geflügelfleisch einen enormen Aufschwung genommen und dadurch vom Nettoimportland zu einem wichtigen Exportland geworden. Die gemeinsame europäische Agrarpolitik hat ihren protektionistischen Ansatz zugunsten einem wirtschaftliberalem Weg verlassen und in Deutschland wird dies von der berufsständischen Interessensvertretung unterstützt. Selbst aktuell angesichts der massiven Einkommensprobleme werden kaum neue Markteingriffe gefordert.

Die Intensivierung der Produktion hat wieder zunehmende Umweltprobleme hervorgerufen. Zugleich hält eine neue technische Innovationswelle Einzug in die Landwirtschaft durch die Nutzung der Möglichkeiten der Digitalisierung. Precision Farming im Ackerbau, aber auch in der Tierhaltung verändern die Produktionsbedingungen mit heute noch nicht absehbaren Folgen. Im nachfolgenden Beitrag werden die strukturellen Entwicklungsprozesse skizziert. Zugleich wird der Versuch unternommen, die vielschichtige agrarpolitische Diskussion abzubilden aus nationaler wie europäischer Perspektive. Die politische Diskussion für die nächste Planungsperiode in Europa für den Zeitraum ab 2020 hat bereits begonnen. Die Entwicklung der Agrarwirtschaft und der begleitende politische Diskussionsprozess sind zurzeit spannend und werden es sicherlich in den kommenden Jahren bleiben.

Entwicklung von Struktur und Produktion

Die Agrarstrukturen

Betriebsgrößen, Größenstrukturen in der Tierhaltung, Produktionsschwerpunkte sowie die Eigentumsverhältnisse prägen die Agrarstruktur eines Landes. Die Agrarstruktur beeinflusst die Wettbewerbsfähigkeit und die Art und Weise der Produktion entscheidend mit. Agrarstrukturen können sich im Zeitablauf ändern, beeinflusst vor allem durch technischen Wandel und politische und andere Vorgaben. In Deutschland wie bei seinen europäischen Nachbarn gibt es regional ausgeprägte Unterschiede bedingt durch klimatische Bedingungen, Relief, Bodenqualität, aber auch durch historische Entwicklungspfade und regional unterschiedliche Erbsitten. In Deutschland ist die getrennte Entwicklung zwischen 1945 und 1990 in Ost und West ein bis heute prägender Faktor. Gerade in den Agrarstrukturen zeigt sich in Ostdeutschland das Erbe der sozialistischen Agrarpolitik in der früheren DDR durch unterschiedliche Betriebsgrößen und Rechtsformen der landwirtschaftlichen Betriebe. Während in Westdeutschland der klassische Familienbetrieb (als Einzelunternehmen) weiterhin dominiert, spielen in Ostdeutschland vor allem Agrargenossenschaften (als eingetragene Genossenschaften) und Agrarbetriebe als GmbH eine große Rolle, meistens hervorgegangen aus früheren sozialistischen landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG).

In Westdeutschland vollzieht sich seit den 1950er Jahren ein klassischer Strukturwandel in der Landwirtschaft, der dadurch gekennzeichnet ist, dass die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe langsam aber kontinuierlich abnimmt und die verbleibenden Betriebe in ihrer Größe wachsen. Dieser Prozess hält bis heute an und verläuft ähnlich zu anderen westeuropäischen Ländern. Die Anzahl des landwirtschaftlichen Betriebs ist stark rückläufig und in Westdeutschland mittlerweile auf nur noch etwas mehr als 250.000 Betriebe geschrumpft (in Frankreich sind es noch 470.000 Betriebe).

Die verbleibenden Betriebe wachsen dafür deutlich. Zu beachten ist aber auch, dass ein historisch bedingter Größenunterschied zwischen nord- und süddeutschen Betrieben besteht. So beträgt die durchschnittliche Betriebsgröße z. B. in Schleswig-Holstein 74 ha und in Baden-Württemberg 34 ha (2013).

Tabelle 1: Strukturwandel in Westdeutschland, 1970 - 2013

| Betriebe/ha | 1970 | 1990 | 2005 | 2013 |
|-----------------------------|-----------|---------|---------|---------|
| bis 20 ha | 751.000 | 337.000 | 180.000 | 97.000 |
| 20 – 50 ha | 158.000 | 156.000 | 85.000 | 68.000 |
| 50 – 100 ha | 16.000 | 41.000 | 52.000 | 48.000 |
| 100 ha und mehr | 3.000 | 7.000 | 21.000 | 26.000 |
| insgesamt | 1.147.000 | 667.000 | 389.000 | 260.000 |
| Durchschnittsgröße in ha | 13,4 | 21,2 | 31,7 | 46,7 |

Quellen : Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2015 und frühere Jahrgänge.

Insbesondere in der Tierhaltung hat sich in den vergangenen Jahren ein beschleunigter Strukturwandel vollzogen. Die Zahl tierhaltender Betriebe ist deutlich zurückgegangen und die verbleibenden Betriebe mit Tierhaltung haben sich zunehmend spezialisiert (z.B. ausschließlich auf die Sauenhaltung mit Ferkelproduktion). Da die Anzahl der Tiere aber gleich geblieben bzw. sogar angestiegen ist, sind die Bestandsgrößen entsprechend gewachsen, so dass heute in der Öffentlichkeit eine Diskussion über „Massentierhaltung“ geführt wird. Kostendruck, technischer Wandel, aber auch neue Rechtsvorschriften für eine artgerechtere Tierhaltung befeuern diesen Prozess. Neue Auflagen lassen sich in der Regel nur durch zusätzliche Investitionen realisieren, die sich aber vor allem in größeren Einheiten wirtschaftlich sinnvoll umsetzen lassen: Mehr Tierschutz führt zu mehr „Massentierhaltung“, ein Dilemma in der politischen Diskussion.

Auf dem Gebiet der früheren DDR gab es 1989 knapp 5.000 sozialistische Agrarbetriebe, davon rd. 90 % als sozialistische Genossenschaften (LPG) und 10 % als Staatsgüter (VEG). Die Betriebe waren häufig hoch spezialisiert (nur Pflanzen- oder Tierproduktion). Der Grund und Boden blieb auch zu DDR-Zeiten zu rd. 70 % in Privateigentum. Hierüber hatten die Eigentümer aber keine Verfügungsrechte, so dass das Grundeigentum faktisch wertlos war. Die Verfügungsrechte wurden 1990 wieder hergestellt. Für die ca. 30 % Staatseigentum (im Grundbuch als „Eigentum des Volkes“) war nach der Wende festzustellen, inwieweit das Staatseigentum durch unrechtmäßige Enteignungen entstanden war. In diesen Fällen erfolgte eine Rückübertragung an die früheren Eigentümer, Privatpersonen oder auch Gebietskörperschaften. So hat z.B. die Universität Greifswald früheres Eigentum zurückerhalten, das Land Berlin (rd. 20.000 ha im Umland von Berlin) oder das Land Mecklenburg-Vorpommern (rd. 85.000 ha). Etwa eine Million ha, rd. ein Sechstel der landwirtschaftlichen Nutzfläche, verblieb beim Bund als Rechtsnachfolger der DDR und wurde in eine spezielle Treuhandnachfolgesellschaft, die Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft (BVVG) zur Privatisierung übertragen.

Nach der Wende vollzog sich in Ostdeutschland ein Strukturbruch in der Landwirtschaft. Vorhandene Produktionsanlagen waren häufig veraltet bzw. entsprachen nicht den neuen rechtlichen Vorgaben. Zuvor bestand trotz der sehr großen Betriebseinheiten ein erheblicher Überbesatz an Personal, so dass es zu einem drastischen Abbau in nur fünf Jahren um mehr als 80 % von rd. 850.000 auf weniger als 200.000 Beschäftigte kam und die Arbeitslosenquoten in ländlichen Regionen stark anstiegen. Die vorhandenen sozialistischen Landwirtschaftsbetriebe mussten sich nach den Rechtsvorgaben des Landwirtschaftsanpassungsgesetzes umwandeln, die Staatsgüter wurden durch die Treuhandanstalt bzw. BVVG privatisiert¹. Zugleich wurde eine Vielzahl neuer Betriebe gegründet, entweder durch frühere Mitglieder der LPGen oder durch Westdeutsche und andere EU-Bürger (vor allem aus den Niederlanden stammend), die die bestehenden Chancen in dieser Umbruchphase nutzten. Um 1995 war diese Umbruchphase im Wesentlichen abgeschlossen und die neu gegründeten Betriebe hatten sich konsolidiert. Die dabei entstandenen Agrarstrukturen unterscheiden sich erheblich von denen in Westdeutschland.²

1. Wilson, G.A., Wilson, O.J., German Agriculture in Transition, New York, S. 112 ff.

2. AgraEurope, Die Umgestaltung der Agrarwirtschaft in den neuen Ländern – Eine Zwischenbilanz der Bundesregierung, Dokumentation, 14 S., Ausgabe 45/1995.

Tabelle 2: Betriebsstrukturen in Ostdeutschland, 1989 – 2013

| Betriebe/ha | 1995 | 2005 | 2013 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|
| bis 100 ha | 17.500 | 18.700 | 12.900 |
| 100 – 200 ha | 2.400 | 2.600 | 2.500 |
| 200 ha und mehr | 5.400 | 6.300 | 6.600 |
| Anzahl insgesamt | 32.600 | 29.700 | 24.000 |
| Durchschnittsgröße in ha | 273 | 251 | 252 |

Quellen : Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2015 und frühere Jahrgänge.

Existierten 1989 in der DDR rd. 5.000 landwirtschaftliche Betriebe, so hatten sich bis 1995 etwa 30.000 rechtlich selbstständige Betriebe unterschiedlicher Rechtsform und Größe herausgebildet, deren Anzahl bis 2013 nahezu konstant blieb. Allerdings hat in den letzten Jahren ein neuer Strukturwandel eingesetzt, der sich weniger in einer Veränderung der Anzahl der Betrieb niederschlägt, sondern in einem Eigentümerwechsel mit dem Einstieg externer Investoren. Der Umstrukturierungsprozess der DDR-Landwirtschaft, die Transformation in neue rechtliche und wirtschaftliche Bedingungen, wird insgesamt - insbesondere im Vergleich zu anderen Wirtschaftsbereichen - als gelungen bewertet. Es sind neue, häufig sehr wettbewerbsfähige Betriebsstrukturen entstanden mit einer vielfältigen Eigentümerstruktur ortsansässiger und hinzugekommener Landwirte. Die vorhandenen Produktionspotenziale konnten zudem in weit größerem Umfang erhalten werden als in anderen Bereichen der Volkswirtschaft. ³Die unterschiedlichen Agrarstrukturen zwischen Ost und West führen in der Umsetzung der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik allerdings immer wieder zu heftigen Kontroversen zwischen den Bundesländern und den politischen Parteien, die sich an unterschiedlichen agrarstrukturellen Leitbildern und Interessen orientieren. Insbesondere die Frage, ob für größere Agrarbetriebe Direktzahlungen zu kürzen sind, wird verständlicherweise unterschiedlich

3. Bundesregierung, Jahresbericht zur Deutschen Einheit, 2013, S. 30f. und 2015, S.75.

beurteilt. So würde dies in manchen westdeutschen Bundesländern nur eine Handvoll von Subventionsempfängern betreffen, während in Ostdeutschland ggf. 50 % des Subventionsniveaus betroffen wäre.

Eine lange Tradition weist in Deutschland die Nebenerwerbslandwirtschaft auf. Nach aktueller Definition werden landwirtschaftliche Betriebe dann als Nebenerwerbsbetriebe geführt, wenn das außerlandwirtschaftliche Einkommen überwiegt. Etwa 45 % aller Betriebe sind damit Nebenerwerbsbetriebe. In der Regel sind diese Betriebe deutlich kleiner als Haupterwerbsbetriebe. Nebenerwerbsbetriebe können ein Übergangsstadium im Strukturwandel darstellen, in dem im Zuge des Generationswechsels zunächst der Schritt in den Nebenerwerb und später oder beim kommenden Generationswechsel der Betrieb dann ganz aufgegeben wird. Es gibt aber auch zahlreiche Nebenerwerbsbetriebe, die über mehrere Generationen erfolgreich geführt werden. Auf Grund der regionalen Strukturen ist die Bedeutung in Südwestdeutschland besonders groß, aber auch in Ostdeutschland finden sich zahlreiche Nebenerwerbsbetriebe. Aus Befragungen ist ein Motivationswechsel im Zeitablauf zu erkennen. War vor zwanzig Jahren vor allem die Fortführung der Landwirtschaft in der Familie das Hauptmotiv, so überwiegen mittlerweile intrinsische Motive wie Spaß und Freude an der Landwirtschaft und Spaß an einer selbstbestimmten Tätigkeit.⁴

Die Produktionsentwicklung in ausgewählten Bereichen

Die landwirtschaftliche Bruttowertschöpfung schwankt mit 13,6 bis 18,7 Mrd. € (2010 – 2014) vergleichsweise stark, bedingt durch variierende Erntemengen und Erzeugerpreise. Der Anteil an der der Bruttowertschöpfung Deutschlands beträgt nur noch 0,7 – 0,8 %⁵. Die Bedeutung der pflanzlichen und tierischen Erzeugung beträgt jeweils knapp 50 %, dazu kommen noch landwirtschaftliche Dienstleistungen und Nebentätigkeiten. Die deutsche Landwirtschaft kann die inländische Nachfrage nicht decken, der Selbstversorgungsgrad bei Nahrungsmitteln insgesamt liegt bei rd. 85 %, einschließlich der Erzeugung von Importfuttermitteln bei etwas über 90 %. Deshalb weist Deutschland auch einen jährlichen Einfuhrüberschuss bei Nahrungs- und Genussmitteln in

4. Schmid, K. Laven, P. Doluschitz, R. Stand, Entwicklung und Perspektive der Nebenerwerbslandwirtschaft – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Baden-Württemberg. In: Berichte über Landwirtschaft, Band 91/3, S. 13 f. und Fock, T. Meifert, M., Auch aus Spaß und Freude, In: Bauernzeitung, 48/2013, S. 44f.

5. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jg.

Höhe von 7 – 11 Mrd. € (2010 – 2014) auf. Die Stellung im Weltagrarhandel ist bedeutend sowohl bei den Im- wie bei den Exporten. Deutschland ist (im Wert) das global drittgrößte Importland nach den USA und China, aber noch vor Japan und Großbritannien. Zugleich ist die Stellung in der Ausfuhr ebenfalls hoch. Auch hier nimmt Deutschland weltweit die dritte Position nach den USA und den Niederlanden, aber noch vor Brasilien und Frankreich ein.

Die deutsche Agrar- und Ernährungswirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren in einigen Bereichen sehr dynamisch entwickelt und teilweise deutliche Marktanteile hinzugewonnen. 71 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche von 16,7 Mill ha werden als Ackerland genutzt, 28 % als Dauergrünland, während Dauerkulturen (Rebland, Obstanlagen usw.) nur einen Anteil von rd. 1 % an der Fläche haben. Auf dem Ackerland dominiert unter den Verkaufsfrüchten der Getreideanbau mit 55 %, gefolgt von Winterraps mit 11 % und Zuckerrüben und Kartoffeln (jeweils rd. 2 – 3 %). Weizen, Gerste und Roggen sind die wichtigsten Getreidearten, Körnermais kann aus klimatischen Gründen nur in Süddeutschland angebaut werden. Darüber hinaus hat der Silomais, der mittlerweile 18 % Anteil an der Ackerfläche in den letzten Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen (alle Zahlenangaben für 2015). Der Zuwachs in der Anbaufläche beim Silomais beruht auf dem Ausbau der Biogasanlagen bis 2014, so dass aktuell rd. 900.000 ha (rd. 8 % der Ackerfläche) als Energiepflanze für Biogasanlagen genutzt werden. Insgesamt werden mittlerweile knapp 21 % der Ackerfläche für nachwachsende Rohstoffe genutzt. Neben Silomais umfasst dies insbesondere die Verwendung von Rapsöl für die Biodieselerzeugung sowie in geringerem Umfang Rohstoffe wie Zucker oder Stärke für die chemische Industrie. Der gleichbleibende Selbstversorgungsgrad insgesamt, aber auch die deutliche Steigerungen in einzelnen Bereichen sind vor dem hohen und wachsenden Anteil der Ackerfläche für nachwachsende Rohstoffe durchaus bemerkenswert.

Tabelle 3: Selbstversorgungsgrad bei ausgewählten Agrargütern in Deutschland, 2013/14 oder 2014, in %

| | |
|-----------------|-----|
| Getreide | 101 |
| Zucker | 129 |
| Gemüse | 40 |
| Obst | 25 |
| Wein | 43 |
| Rindfleisch | 111 |
| Schweinefleisch | 117 |
| Geflügelfleisch | 113 |
| Eier | 70 |
| Fisch | 22 |

Anmerkung: Der Selbstversorgungsgrad (SVG) stellt inländische Erzeugung und inländischen Verbrauch gegenüber. Ein SVg > 100 % bedeutet, dass Nettoexporte vorliegen.

Quelle : Stat. Jahrbuch für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 2015.

In der Tierproduktion verlief die Entwicklung für die Schweinefleisch- und Geflügelfleischerzeugung besonders dynamisch, wie die nachfolgende Tabelle veranschaulicht, während in vielen anderen Bereichen die Position als Nettoimporteur (Selbstversorgungsgrad < 100 %) oder Nettoexporteur (> 100 %) weitestgehend konstant geblieben ist. Bei Schweine- und Geflügelfleisch war Deutschland über viele Jahrzehnte typischerweise ein wichtiger Absatzmarkt für die Niederlande, Dänemark und Frankreich, während heute Exporte anfallen und die verschiedenen Produktionsregionen Konkurrenten auf Drittlandsmärkten sind.

Tabelle 4: Entwicklung des Selbstversorgungsgrads zwischen 1995 und 2014 in Deutschland

| | 1995 | 2004 | 2009 | 2014 |
|-----------------|------|------|------|------|
| Schweinefleisch | 77 | 90 | 107 | 117 |
| Geflügelfleisch | 61 | 75 | 96 | 113 |

Quellen: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jg.

Besonders für Geflügelfleisch ist die Entwicklung erwähnenswert, da im selben Zeitraum der Pro-Kopfverbrauch deutlich angestiegen ist auf mittlerweile 20 kg. Schweinefleisch weist mit Abstand das höchste Verbrauchsniveau auf mit 53 kg pro Kopf und Jahr (zum Vergleich in Frankreich 33 kg). Das Verbrauchsniveau hat sich allerdings kaum verändert im betrachteten Zeitraum.

Ländliche Entwicklung, Arbeit und Boden

Ländliche Entwicklung und ländliche Räume

Die Agrarpolitik auf europäischer und nationaler Ebene befasst sich seit vielen Jahren auch mit der Gestaltung und Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ländlicher Räume. Obwohl, vielleicht eher weil die Bedeutung des Agrarsektors hierfür schwindet, hat die Förderpolitik für ländliche Räume an Bedeutung gewonnen. Auf europäischer Ebene werden über den ELER-Fonds⁶ vielfältige Maßnahmen gefördert. In Deutschland besteht zudem bereits seit 1973 ein gemeinsames Förderprogramm von Bund und Länder, die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. In der föderalen Struktur in Deutschland sind nach Artikel 91 a des Grundgesetzes eigentlich die Bundesländer für diese Aufgabe zuständig. Die Bundesebene beteiligt sich aber auf Grund der gesamtstaatlichen Bedeutung. Es gibt demnach eine vielfältige Förderkulisse mit einem erheblichen finanziellen Mittelaufwand, der sich in Deutschland aus EU-Mitteln, Bundesmitteln und den jeweiligen Haushaltsmitteln der Bundesländer zusammensetzt.

Viele ländliche Räume in Europa weisen trotz der langjährigen Förderung ähnliche Trends und spezifische Probleme auf. Niedrigere Wertschöpfung und weniger attraktive Arbeitsplätze als in städtischen Gebieten kennzeichnen viele ländliche Räume. Dadurch ist die Bevölkerungsentwicklung negativ, insbesondere jüngere, ökonomisch aktive Menschen wandern ab. In Deutschland ist der Anteil der ländlichen Bevölkerung mit 16,4 % der Gesamtbevölkerung niedriger als im EU-Durchschnitt mit 22,3 % und zudem durch Wanderungsprozesse rückläufig.⁷ In Deutschland wird die Bevölkerungsentwicklung ländlicher Regionen zudem durch Änderungen im Wanderungsverhalten beeinflusst. In Westdeutschland zogen bereits in den 1970er und 1980er Jahren viele vor allem jüngere Familien aus den Großstädten in die ländlichen Umlandkreise der Ballungsgebiete. In Ostdeutschland fand diese Entwicklung vor allem in den 1990er Jahren auch als nachholender

6. ELER-Fonds: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.

7. Eurostat, Statistiken über die Entwicklung des ländlichen Raums nach Stadt-Landtypologie ec.europa.eu (Zugriff vom 15 April 2016).

Prozess statt. Man konnte sich jetzt den „Traum vom Haus im Grünen“ erfüllen. Ländliche Kreise um Berlin, Leipzig oder Rostock profitierten. Zugleich gab es in diesem Zeitraum auf Grund des wirtschaftlichen Gefälles zwischen Ost und West eine starke Abwanderung in die wirtschaftlich starken Regionen in Westdeutschland. Insgesamt verloren die ostdeutschen Bundesländer rund 2 Mill Einwohner. In den 2000er Jahren und bis heute anhaltend lässt sich ein verändertes Wanderungsverhalten zulasten der ländlichen Regionen beobachten.⁸ Großstädte in Ost und West sind seitdem attraktive Wohn- und Arbeitsorte geworden. Die Wanderungsbilanzen zwischen den Ballungsgebieten und ihrem ländlichen Umfeld fallen nunmehr zugunsten der Städte aus. Viele ländliche Regionen auch im Umfeld der Großstädte verlieren mittlerweile Bevölkerung. Besonders problematisch stellt sich die Situation für ländlich-periphere Regionen insbesondere im Osten dar, die seit den 1990er Jahren ununterbrochen von Abwanderung und Bevölkerungsverlusten betroffen waren. Die Altersstruktur hat sich durch den fortgesetzten Wegzug vor allem jüngerer Menschen verschoben. Die hohe Zuwanderung nach Deutschland seit wenigen Jahren und verstärkt seit 2015 hat allerdings den Trend rückläufiger Bevölkerungszahlen selbst für die ländlich-peripheren Gebiete gestoppt. Derzeit lässt sich nicht beurteilen, wie lange diese gegenläufige Entwicklung anhalten wird.

Eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Regionen mit einer ohnehin niedrigen Besiedlungsdichte kann Probleme in der Daseinsfürsorge hervorrufen. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Infrastruktur und sozialer Dienstleistungen wird dann zunehmend schwerer und kostenintensiver und es besteht die Gefahr sich selbst verstärkender Abwärtsprozesse, wie sie aus vielen anderen ländlichen Regionen in Europa bereits bekannt sind, aber für Deutschland bislang kaum zu beobachten waren auf Grund der insgesamt hohen Besiedlungsdichte

8. Berlin-Institut, Im Osten auf Wanderschaft, S. 9, Berlin, 2016.

Arbeitskräfte in der Landwirtschaft

Die Anzahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft weist seit langem eine rückläufige Entwicklung auf. So ist die Zahl der Beschäftigten von rd. 1,4 Mill Personen 1999 auf mittlerweile rd. eine Millionen Personen in 2013 gesunken.⁹ Die Agrarproduktion ist in dem gleichen Zeitraum gewachsen. Der Strukturwandel – als Übergang zur Produktion in größeren Einheiten – eine zunehmende Spezialisierung und technischer Fortschritt haben diese Entwicklung ermöglicht, mit sinkender Beschäftigung die Produktion auszuweiten. Ein Blick auf die unterschiedlichen Gruppen der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte (Familienarbeitskräfte, Lohn- und Saisonarbeitskräfte) zeigt deutliche Unterschiede. Rückläufig ist vor allem die Zahl der Familienarbeitskräfte, während die Anzahl der Lohn- und Saisonarbeitskräfte geringfügige Schwankungen aufweist, im Wesentlichen aber konstant bleibt. Mittlerweile ist der Anteil der Familienarbeitskräfte auf nur noch knapp 50 % gesunken, während dieser in der westdeutschen Landwirtschaft in den 1980er Jahren noch bei über 90 % lag. In der sich wandelnden Struktur der Arbeitskräfte zeigt sich ebenfalls der fortschreitende Strukturwandel. In vielen Familienbetrieben hat das Produktionsvolumen mittlerweile einen Umfang erreicht, der nicht mehr ausschließlich mit Personen aus der Unternehmerfamilie bewältigt werden kann, so dass zusätzliche Personen eingestellt werden.¹⁰ Für die wieder zunehmende Bedeutung der Lohnarbeit spielt auch der gesellschaftliche Wandel eine Rolle. Bei jüngeren Unternehmerpaaren ist es nicht mehr wie früher selbstverständlich, dass Mann und Frau im Betrieb mitarbeiten. Die „fehlende“ Arbeitskraft wird dann auch durch Einstellung einer Lohnarbeitskraft ersetzt. In der ostdeutschen Landwirtschaft mit den ungleich größeren Betriebsstrukturen hat Lohnarbeit ohnehin eine große Bedeutung.

Das Lohnniveau in der Landwirtschaft liegt im Allgemeinen deutlich unter dem Lohnniveau im gewerblichen Bereich. Die zuständige Gewerkschaft spricht von einer Differenz von einem Viertel bis einem Drittel.¹¹ Der Ecklohn (Lohngruppe 5) liegt bei 10,10 € pro Stunde (Ostdeutschland) bzw. 12,12 € (Westdeutschland). Sehr viele Arbeitgeber sind zudem nicht tarifgebunden. Daher haben die seit 2015 geltenden Regelungen zum Mindestlohn für viele Beschäftigungsverhältnisse Bedeutung. Seit 2015 gilt grundsätzlich für alle Branchen ein gesetzlicher

9. Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, versch. Jg.

10. Hentschel, T.Fock, T.Wandel der Arbeit in der Landwirtschaft, S. 70 ff. In, Der kritische Agrarbericht 2015, S. 69 – 74.

11. Industriegewerkschaft Bau, Agrar, Umwelt, www.igbau.de (Zugriff 14 April 2016).

Mindestlohn von 8,50 € je Stunde. Für die Landwirtschaft wurde zwischen dem landwirtschaftlichen Arbeitgeberverband und der Gewerkschaft IG BAU ein Branchenmindestlohn vereinbart, der Allgemeingültigkeit besitzt und spezielle Übergangsregelungen vorsieht. Danach steigt der Branchenmindestlohn von 7,40/7,20 € je Stunde in 2015 auf 8,00/7,90 € in 2016 bis auf 9,10 € je Stunde Ende 2017 an. Der Mindestlohn gilt auch für Saisonarbeitskräfte. Für diese Gruppe gibt es zudem besondere Regelungen für die Anrechnung bei der Bereitstellung von Unterkunft und Verpflegung, die Maximalbeträge vorsehen, um ein Unterlaufen über diesen Weg zu unterbinden.¹² Inwieweit sich diese Regelungen auf die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit insbesondere in den arbeitsintensiven Bereichen des Gemüseanbaus oder im Weinbau auswirken, kann zurzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings wird der zusätzliche bürokratische Aufwand durch viele Betriebe beklagt. Denn für Kontrollmöglichkeiten zur Einhaltung der Mindestlohnvorschriften wurden umfangreiche neue Aufzeichnungspflichten geschaffen.¹³ Für nicht wenige Beschäftigte in der ostdeutschen Landwirtschaft dürfte das zukünftige Mindestentgelt ebenfalls einen deutlichen Anstieg der Vergütung bedeuten, da bislang teilweise nur 5 – 6 € Stundenlohn gezahlt wurden. Die landwirtschaftlichen Saisonarbeitskräfte sind fast ausschließlich ausländischer Herkunft und stammen überwiegend aus Polen und Rumänien.

Trotz der rückläufigen Gesamtzahl der Beschäftigten steht der deutsche Agrarsektor vor einem zunehmenden Fachkräftemangel.¹⁴ Ursachen hierfür sind neben der schlechten Entlohnung die verbesserte Situation am deutschen Arbeitsmarkt und der demografische Wandel. Die Anforderungen an Arbeitskräfte in der Landwirtschaft sind zudem durch die Technisierung deutlich angestiegen. In der ostdeutschen Landwirtschaft zeigt sich der zunehmende Fachkräftemangel durch die Abwanderung aus ländlichen Regionen in den vergangenen Jahren besonders deutlich¹⁵. Politik und Wirtschaftsverbände versuchen dem mit gezielten Imagekampagnen entgegen zu wirken, allerdings bislang nur mit begrenztem Erfolg. Ein Teil des strukturellen Fachkräfteproblems ist auch der relative niedrige Anteil von weiblichen Beschäftigten, der seit vielen Jahren deutlich unter 40 % verharrt.

12. AgraEurope, Informationspapier zum Mindestlohn des Bundeslandwirtschaftsministeriums, Sonderbeilage, 16 S. In AgraEurope 5/2016.

13. Dlz-agrarmagazin, Der Preis des Mindestlohn, S. 20 ff, Ausgabe 4/2016.

14. Siehe z.B. IAMO, Pressemitteilung vom 22 Februar 2016, www.iamo.de.

15. Fock, T. Winge, S., Wiener, B. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte in Ostdeutschland – Trends in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt. In: Ländlicher Raum, 03/2011, S. 41 – 46.

Bodenpreise und Bodeneigentum

Die Entwicklung der landwirtschaftlichen Bodenpreise hat durch den deutlichen Preisanstieg im vergangenen Jahrzehnt wieder verstärkt politische Aufmerksamkeit erfahren und Eingang in den Koalitionsvertrag der amtierenden Bundesregierung gefunden, während die Bodenpreise zuvor über viele Jahre relativ konstant blieben¹⁶. Im Ergebnis hat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe Bodenmarktpolitik eine Reihe von Handlungsvorschlägen erarbeitet, die auf den Abbau von Umsetzungsdefiziten im bestehenden Bodenrecht sowie gesetzgeberischen Handlungsbedarf abzielen¹⁷. Zu hohe Bodenpreise können ein Problem für die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes darstellen und zu Verschiebungen in der Eigentümerstruktur führen. Als allgemein anerkanntes Leitbild gilt in der deutschen Agrarpolitik, dass sich Grund und Boden in der Hand in der Hand ortsansässiger Landwirte befinden soll als Eigentums- oder Pachtfläche. Sehr hohe Bodenpreise können zudem die weitere Entwicklung des Agrarsektors hemmen, wenn das Investitionsvolumen vor allem in letztlich unproduktive Aktivitäten am Bodenmarkt gelenkt wird. Verglichen mit Frankreich ist der Bodenmarkt weniger reguliert, gewährt aber landwirtschaftlichen vor nicht landwirtschaftlichen Kaufinteressenten den Vorrang. Landwirte wirtschaften überwiegend auf gepachteten Flächen mit einem Anteil von 60 % für Deutschland, 55 % in Westdeutschland und 71 % in Ostdeutschland. Pachtverträge haben üblicherweise eine Laufzeit von 9 – 12 Jahren und Verpächter sind überwiegend die Erben von Familien, die früher selbst Landwirtschaft betrieben haben. Daneben gibt es auch institutionelle Verpächter. Dies können die evangelische und katholische Kirche sein, verschiedene öffentliche Gebietskörperschaften und die bundeseigene Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft (BVVG). Die BVVG hat die früheren staateigenen Flächen der DDR übernommen mit dem Auftrag der Privatisierung. Von ursprünglich rd. 1 Mill ha LF sind derzeit noch 157.000 ha im Bestand der BVVG. Dieser Privatisierungsprozess soll bis zum Jahr 2030 abgeschlossen werden. In Ostdeutschland war der Einfluss der BVVG auf den Bodenmarkt und die Grundsätze der Privatisierung über viele Jahre Gegenstand heftiger, kontroverser Diskussionen. Durch den geschrumpften Flächenbestand und Einfluss ist die Diskussion hierzu abgeflaut.

16. Bundesregierung, Agrarbericht 2015, S. 46 f.

17. Bundeslandwirtschaftsministerium, Bericht der Bund-Länderarbeitsgruppe Bodenmarktpolitik, 112 S. vom 20 März 2015.

Tabelle 5 : Bodenpreise in Deutschland und ausgewählten Bundesländern

| Gebiet | D | NRW | NDS | MV |
|--|--------|--------|--------|--------|
| Preise pro ha | 18.100 | 40.100 | 28.900 | 17.700 |
| Preisveränderung in % zwischen 2005 und 2014 | + 108 | + 55 | + 119 | + 312 |

NRW : Nordrhein-Westfalen, NDS : Niedersachsen, MV : Mecklenburg-Vorpommern

Quelle : Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

Die hohen Preiszuwächse sind auf verschiedene Faktoren zurück zu führen. Über eine Reihe von Jahren zwischen 2007 und 2013 waren die Erzeugerpreise für Landwirte hoch. Die gestiegene Profitabilität hat sich in vermehrter Nachfrage am Bodenmarkt niedergeschlagen. Der Zuwachs an Biogasanlagen hat die Nachfrage ebenfalls nach oben getrieben, um diese mit Substraten, vor allem Silomais, versorgen zu können. In Regionen mit einer hohen Viehdichte, insbesondere in Nordwestdeutschland wird die Nachfrage besonders durch die Notwendigkeit, ausreichend Flächen für eine ordnungsgemäße Ausbringung der anfallenden Gülle oder anderen Wirtschaftsdüngers nachzuweisen, bestimmt. Da die Tierbestände stark angewachsen sind, hat sich dadurch regional die Nachfrage entsprechend erhöht. Im Zuge der Finanzkrise und der darauf folgenden Niedrigzinspolitik haben verschiedene Finanzanlagen gegenüber Immobilien an Attraktivität verloren. Investoren haben landwirtschaftliche Flächen und Betriebe als Anlageobjekt entdeckt. Obwohl die Erzeugerpreise in den letzten drei Jahren wieder deutlich gesunken sind, ein weiterer Ausbau von Biogasanlagen durch die Novellierung des Erneuerbaren Energien Gesetz seit 2014 faktisch gestoppt wurde und die Expansionsphase in der Tierhaltung ebenfalls beendet ist, sind die Bodenpreise unverändert hoch und zeigen eine weiter steigende Tendenz auf. Als preisbestimmender Effekt bleiben somit das außergewöhnlich niedrige Zinsniveau am Kapitalmarkt und der Mangel an anderen Kapitalanlagen übrig. Daher dürfte das aus sektoraler Sicht „zu“ hohe Preisniveau fortbestehen.

In den vergangenen Jahren hat sich bislang ausschließlich in Ostdeutschland ein neues Phänomen etabliert: der Zustrom externer Investoren, die bestehende landwirtschaftliche Großbetriebe erwerben.

Dazu werden die Anteile von Betriebe von den bisherigen Eigentümern (z.B. in der Rechtsform einer GmbH oder eingetragenen Genossenschaft) zu 90 – 100 % erworben. Als Investoren treten vermögende Einzelpersonen oder Finanzfonds, in Einzelfällen auch Aktiengesellschaften auf, die entweder einzelne oder mehrere größere Landwirtschaftsbetriebe aufkaufen. Auf diesem Wege sind mittlerweile Agrarkonzerne entstanden, die an verschiedenen Orten insgesamt bis zu 20 bis 30.000 ha bewirtschaften. Die tatsächliche Bedeutung der externen, überregional agierenden Investoren lässt sich nur indirekt erfassen, da diese Vorgänge bislang weder von der amtlichen Agrarstatistik noch vom Bodenrecht erfasst werden.¹⁸ Für den Zeitraum zwischen 2007 und 2014 wird der Anteil aber immerhin auf 10 – 37 % der Eigentumswechsel entsprechender Großbetriebe geschätzt. Die Verkaufsbereitschaft der bisherigen Eigentümer solcher Großbetriebe an überregionale Investoren ist aus zwei Gründen hoch: das attraktive und hohe Preisniveau, das ohne weiteres zweistellige Millionenbeträge im mittleren Bereich für entsprechende Großbetriebe erreicht und den Erwerb durch andere Landwirte in der Regel ausschließt und der anstehende Generationswechsel rund fünfundzwanzig Jahre nach der Wende in Ostdeutschland. Die wachsende Bedeutung der überregional agierenden Investoren wird von Politik und Gesellschaft überwiegend sehr kritisch beurteilt, da ein Ausverkauf der Landwirtschaft und ein Strukturbruch befürchtet werden. Mit den bestehenden rechtlichen Optionen im Bodenrecht lässt sich dieser Prozess allerdings nicht beeinflussen.

18. Tietz, A. Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung, Thünen Report 35, 157 S., 2015 und Jungehülsing, J. Vorfahrt für Konzerne?, In: agrarmanager, S. 80 – 81, 04/2016.

Die agrarpolitische Diskussion

Die agrarpolitische Diskussion in Deutschland befasst sich mit unterschiedlichen Themenbereichen und verläuft teilweise ausgesprochen kontrovers, bedingt durch unterschiedliche Leitbilder und Wertvorstellungen der beteiligten Personen, Parteien und Verbände. Auch in breiten Bevölkerungsschichten finden die Themen Aufmerksamkeit, die weit über die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Agrarsektors hinausgeht. Die Art und Weise der Nahrungsmittelerzeugung, Fragen der Haltung von Tieren, Umwelteffekte und Landwirtschaft und ländlicher Raum im Allgemeinen berühren viele Menschen. In der öffentlichen, medialen Diskussion überwiegen kritische Stimmen zur aktuellen Landwirtschaft. Im Gegensatz dazu steht das weiterhin positive Image, das Landwirte in der öffentlichen Meinung genießen. Im nachfolgenden werden einige wesentliche Bereiche der allgemeinen Diskussion der letzten Jahre in Deutschland beschrieben. Auf einige eher fachspezifische Bereiche wie den Bodenmarkt oder den Fachkräftemangel wurde bereits eingegangen.

Allgemein gehaltene Aussagen zum agrarpolitischen Leitbild und Zielen finden sich unter anderem im Agrarbericht der Bundesregierung.¹⁹ Die Ziele umfassen u.a. attraktive und vitale ländliche Räume mit Entwicklungsperspektiven, eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft, eine umweltgerechte Wirtschaftsweise unter Berücksichtigung des Tierwohls und einen Beitrag zur Sicherung der Welternährung. Familienbetriebe und andere Betriebe mit bäuerlicher Wirtschaftsweise werden gesondert hervorgehoben. Letztendlich gibt es darüber hinaus aber kein ausdifferenziertes Leitbild, das z.B. auch in der Rechtsprechung als Orientierung gelten könnte.

Die Umsetzung der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik

Im Rahmen der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) für den Planungszeitraum 2014 – 2020 wurde und wird (im Hinblick auf die Halbzeitbewertung 2018) der nationale Spielraum kontrovers diskutiert. Handlungsoptionen gibt es bei der Umschichtung von Mitteln

¹⁹ Bundesregierung, Agrarbericht 2015, S. 8 f.

aus der ersten Säule, den Direktzahlungen an die Landwirte, und der Umverteilungsprämie zugunsten kleinerer Betriebe. Den Mitgliedstaaten wurde freigestellt bis zu 15 % der nationalen Mittel aus der ersten Säule in die zweite Säule umzuschichten, d.h. damit die verfügbaren Mittel für die direkte Einkommensstützung zugunsten der Landwirte entsprechend zu kürzen und damit größere finanzielle Spielräume in der Förderung der ländlichen Entwicklung zu gewinnen. Zwischen den Agrarpolitikern der Parteien und zwischen Vertretern der Landesregierungen wurde hart gerungen. SPD und Grüne haben sich für eine weitreichende Umschichtung stark gemacht, während die CDU und der Deutsche Bauernverband für keine bzw. eine möglichst geringe Umschichtung eingetreten sind. Als Kompromiss hat man sich in der Agrarministerkonferenz auf 4,5 % verständigt. Viele EU-Agrarpolitiker und der damalige Agrarkommissar Ciolos haben die Notwendigkeit gesehen, die GAP und insbesondere die hierfür eingesetzten Haushaltsmittel gegenüber der Öffentlichkeit dadurch besser zu begründen. Mit dieser Argumentation gibt es seit 2014/2015 spezielle Greening-Auflagen²⁰ zur Förderung einer umweltgerechteren Landwirtschaft. 30 % der Direktzahlungen werden rechnerisch an die Einhaltung dieser Auflagen geknüpft und als Greening-Prämie ausgewiesen.

In Deutschland wurden die Direktzahlungen als wichtigstes Instrument der Einkommenspolitik bereits in der vorherigen Förderperiode komplett entkoppelt und als regionalisierte einheitliche Beihilfe gewährt. Damit hat sich bei Entkopplung und Umwandlung der Betriebsprämie in eine Regionalprämie kein Anpassungsbedarf ergeben wie in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten. Als Erbe des Berechnungsverfahrens der früheren Preisausgleichszahlungen waren die Direktzahlungen zwischen den Bundesländern unterschiedlich hoch mit einer Spanne zwischen 290 – 370 €/ha. In diesem Punkt konnte relativ schnell Konsens erzielt werden, diese auf ein bundeseinheitliches Niveau anzugleichen, was schrittweise bis 2019 passieren wird. In 2019 wird die Höhe der Basisprämie voraussichtlich 176 €/ha betragen und die Greening-Prämie 85 €/ha, so dass sich dann ein Gesamtwert von 261 €/ha ergeben wird (gegenüber 334 €/ha im Bundesdurchschnitt in 2013 in der vorherigen Förderperiode). Hinzu kommt eine sogenannte Umverteilungsprämie von 50 € zusätzlich für die ersten dreißig Hektar und 30 € für die folgenden 16 ha, also insgesamt maximal rd. 2.000 €, wovon kleinere und mittlere Betriebe (bis max. 90 ha) profitieren. Im Rahmen der

20. Die Greening Auflagen beinhalten die Einhaltung einer Mindestfruchtfolge, besonderen Schutz von Dauergrünland und die Schaffung von 5 % ökologischen Vorrangflächen auf dem Acker. Jeder Betrieb muss die Einhaltung in seinem Förderantrag nachweisen.

EU-Regelungen hätte alternativ die Möglichkeit bestanden, Direktzahlungen von > 150.000 € je Betrieb anteilig zu kürzen. Für diese Variante haben sich die Vertreter der Grünen und von süddeutschen Bundesländern stark gemacht, um auf diesem Weg eine stärkere Förderung kleinerer Betriebe zu erreichen. Insbesondere Vertreter der ostdeutschen Bundesländer, aber auch der Deutsche Bauernverband haben sich vehement gegen eine größenabhängige Degression der Direktzahlungen ausgesprochen, da eine derartige Regelung praktisch nur ostdeutsche Betriebe getroffen hätte. Für Junglandwirte (bis 40 Jahre nach EU-Recht) gibt es für bis zu fünf Jahre eine zusätzliche Förderung von 44 €/ha für max. 90 ha (maximal knapp 4.000 € je Jahr).²¹

2018, im Rahmen einer Halbzeitbewertung der jetzigen Förderperiode besteht die Möglichkeit, bei den nationalen Spielräumen neue Entscheidungen zu treffen. Dies betrifft eine mögliche Anhebung des Umschichtungskoeffizienten zugunsten der Zweiten Säule der GAP, bei der Förderung für kleinere Betriebe und dem Anteil der ökologischen Vorrangflächen im Greening von 5 % auf 7 %. Die Vorstellungen von Grünen und teils der SPD auf der einen Seite, die kleinere Betriebe stärker fördern wollen, mehr Mittel für die ländliche Entwicklung generieren wollen und das Greening stärken wollen und der CDU und dem Deutschen Bauernverband auf der anderen Seite, die den landwirtschaftlichen Betrieben auf der anderen Seite die EU-Mittel möglichst erhalten wollen, bestehen unverändert fort. Allerdings bleibt abzuwarten, ob die ungünstige Einkommensentwicklung bis zum Zeitpunkt der Entscheidungen anhält. In diesem Fall ist auch denkbar, dass Grüne und SPD auf ihre Wünsche verzichten, um nicht Kritik auf sich zu ziehen. Unabhängig von diesen Überlegungen hat eine Diskussion über die Zukunft der Direktzahlungen nach 2020 in Ansätzen begonnen. Bislang wurden vor allem Positionen artikuliert, die auf eine grundlegende Reform bzw. Abschaffung und vollständige Umwidmung zugunsten der ländlichen Entwicklung, insbesondere eine Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren abzielen (z.B. Bundesumweltministerin Barbara Hendricks oder der grüne Landwirtschafts- und Umweltminister aus Schleswig-Holstein, Robert Habeck).

21. Zu den Einzelheiten: Bundeslandwirtschaftsministerium, Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, Ausgabe 2015, Broschüre, 122 S.

Umweltgerechte Landwirtschaft

Seit längerem werden negative Umwelteffekte der landwirtschaftlichen Produktion kritisiert und auf Maßnahmen zur Verbesserung gedrungen. Neben Umweltverbänden sehen auch Fachbehörden und Wissenschaftler weiteren Handlungsbedarf. Dies umfasst verschiedene Stoffeinträge, insbesondere zu hohe Stickstoffeinträge, die die Wasserqualität und Lebensräume beeinträchtigen. Da die Landwirtschaft der bedeutendste Emittent ist, sollen bestehende rechtliche Regelungen reformiert und Umsetzungsdefizite im komplizierten Geflecht der Zuständigkeiten von Bund und Ländern verringert werden.²² Die EU-Kommission drängt aktuell (April 2016) auf eine weitergehende Novellierung der Düngeverordnung für die Umsetzung europäischen Rechts. Regional bestehen Probleme mit Stickstoffüberschüssen und daraus resultierenden Nitrateinträgen im Grundwasser finden sich vor allem dort, wo die Tierhaltung zu sehr hohen Besatzdichten führt wie z.B. im westlichen Niedersachsen. Innerhalb der Bundesregierung und zwischen den Bundesländern gibt es noch Meinungsunterschiede zu einer EU-konformen Umsetzung. Mit der Einführung weiterführender Regelungen werden sich erhebliche Anpassungskosten vor allem bei landwirtschaftlichen Betrieben mit intensiver Tierhaltung ergeben. Daher besteht das Bestreben von Seiten der landwirtschaftlichen Interessensverbände dies soweit wie möglich zu vermeiden.

In Deutschland weisen viele wildlebende Arten einen negativen Trend auf, insbesondere Arten, die auf Acker- oder Grünland vorkommen. Die Ursachen der « teils dramatischen Verschlechterung des Zustandes der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft » werden vor allem in der hochintensiven Landwirtschaft und dem Wandel der Flächennutzung gesehen.²³ In der öffentlichen Diskussion spielen hohe Völkerverluste in der Bienenhaltung als « Bienensterben » ebenfalls eine große Rolle. Aus Sicht des amtlichen Naturschutzes ist eine allgemeine Ökologisierung der Landwirtschaft erstrebenswert, wie sie beispielsweise im Greening praktiziert wird und ein weiterer Ausbau der Förderung im Rahmen der Agrarumweltprogramme, insbesondere im Hinblick auf eine größere Zielgenauigkeit sollte erfolgen.

22. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Kurzfassung, 12 S., Januar 2015 und Wissenschaftliche Beiräte für Agrarpolitik und Düngungsfragen sowie Sachverständigenrat für Umweltfragen, Kurzstellungnahme: Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen, 22 S., August 2013.

23. Bundesamt für Naturschutz, Artenschutzreport 2015, Bonn. (Zitat S.35)

Moorböden machen in Deutschland rd. 5 % der Gesamtfläche und rd. 8 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche aus. Besonders hohe Anteile finden sich in einigen norddeutschen Bundesländern mit 9 – 13 % in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie im Voralpengebiet in Bayern und Baden-Württemberg. Über 70 % der Moorböden werden land- und forstwirtschaftlich genutzt und damit aktiv entwässert. Insgesamt dürften sich nur noch weniger als 5 % der Moorböden in einem naturnahen Zustand befinden. Entwässerte Moore sind eine bedeutende Treibhausgasquelle. Etwa. 5 % der gesamten Treibhausgasemissionen (THG) Deutschlands stammen allein aus dieser Quelle. Intakte Moore sind zudem ein wichtiger Lebensraum für viele spezialisierte Arten. Verstärkte Aktivitäten zum Moorschutz werden heute aber vor allem dem Hintergrund der Minderungspotenziale der THG-Emissionen entwickelt, da die Minderungskosten im Moorschutz deutlich unter den anderer Aktivitäten liegen können.²⁴ Am effizientesten lässt sich Moorschutz durch eine Wiedervernässung von Flächen erreichen, wodurch eine landwirtschaftliche Nutzung aber nicht mehr oder nur noch sehr eingeschränkt möglich ist. Auf Ebene einzelner Bundesländer sind Strategien, Konzepte und Programme zum Moorschutz entwickelt worden.²⁵ Ein nationales Handlungskonzept liegt allerdings noch nicht vor. Konkrete Aktivitäten werden über die Nutzung von ELER-Mitteln in Verbindung mit Landesmitteln finanziert, wodurch die einbezogene Flächenkulisse allerdings begrenzt bleibt.

Artgerechte Tierhaltung

In einem viel beachteten und diskutierten Gutachten hat der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundeslandwirtschaftsministerium 2015 Kritikpunkte der Gesellschaft an der praktizierten Tierhaltung erfasst und ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen die Akzeptanz der Tierhaltung wiedergewonnen könnte. Das Gutachten erwartet zusätzliche Kosten von 3- 5 Mrd. € im Bereich der Tierhaltung zur Umsetzung der vorgeschlagenen Aktivitäten, die über höhere Verbraucherpreise und den Einsatz von Fördermitteln

24. Tiemeyer et al, Klimarelevanz von Mooren und Anmooren in Deutschland, Thünen Working Paper 8, 20 S., 2013; Drösler et al., Klimaschutz durch Moorschutz in der Praxis, Arbeitsbericht aus dem Thünen-Institut für Agrarrelevante Klimaforschung, 15 S., 2011; Jensen, R. et al., Gemeinsames Positionspapier der Länderfachbehörden, Potentiale und Ziele zum Moor- und Klimaschutz, 18 S., Kiel 2011.

25. Z.B. das Moorschutzkonzept in Mecklenburg-Vorpommern von 2000 mit Fortschreibung in 2009.

aufgebracht werden könnten.²⁶ Die gesellschaftlichen Wünsche beziehen sich auf den Verzicht von Eingriffen und Amputationen bei Schweinen und Geflügel, ausreichenden Platzbedarf in der Haltung und Beschäftigungsmöglichkeiten für die Tiere im Stall sowie geringeren Medikamenteneinsatz, d.h. vorrangig vor allem auf Aspekte des Tierwohl, weniger der Produktqualität (Ausnahme: Antibiotikaeinsatz). Unter dem Stichwort « Massentierhaltung » gibt es in Teilen der Bevölkerung eine Ablehnung von großen Tierbeständen, die allerdings wenig mit der Art der Tierhaltung korreliert.

Die Bundesregierung hat sich diesen umfassenden Ansatz bislang nicht zu Eigen gemacht. Der Gesetzgeber strebt national oder auf europäischer Ebene die Beendigung bestimmter Verfahren an, wie die betäubungslose Ferkelkastration. Auch neue technische Verfahren werden gefördert, mit denen das Geschlecht von Küken bereits im Ei bestimmt werden kann, um auf diese Weise das in breiteren Bevölkerungsschichten nicht akzeptierte Töten von männlichen Eintagsküken zu vermeiden. Das Bundeslandwirtschaftsministerium setzt aber vor allem auf freiwillige Vereinbarungen, mit denen tierartgerechtere Haltungsformen befördert werden sollen, um so weitere wirtschaftliche Nachteile für tierhaltende Betriebe zu vermeiden. Das bekannteste Beispiel ist die 2015 begonnene Tierwohlinitiative. In dieser Initiative geben große Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels (wie Aldi, Lidl, Edeka) einen Zuschlag von 4 ct/kg für die Einhaltung definierter Kriterien im Bereich der Ferkelerzeugung und für Schweine-, Puten- und Hähnchenfleisch. Zurzeit gibt es mehr landwirtschaftliche Betriebe als Mittel, die zur Förderung bereit stehen.

Da Fragen der Tierhaltung in der Bevölkerung emotional besetzt sind, bleibt abzuwarten, ob mit der aktuellen politischen Strategie, die auf singuläre Verbesserungen, Imagekampagnen und freiwillige Maßnahmen setzt, die kontroverse Debatte beruhigt werden kann.

Die aktuelle Preis-und Einkommenskrise

Sehr niedrige Erzeugerpreise in verschiedenen Bereichen, wie dem Milchmarkt, dem Markt für Schweinefleisch und mittlerweile auch für Getreide und kaum Aussichten auf kurzfristige Besserung rufen massive Einkommensprobleme hervor. Dementsprechend ist die Stimmung im Agrarsektor sehr pessimistisch und der Index des Konjunkturparameters ist auf den zweitniedrigsten Stand seit September 2009 zum Höhepunkt

26. Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung, Kurzfassung des Gutachtens, Berlin.

der Wirtschaftskrise ab 2008 gefallen.²⁷ Landwirtschaftliche Betriebe mussten bereits im Wirtschaftsjahr 2014/2015 einen Gewinneinbruch hinnehmen, der gegenüber dem allerdings guten Vorjahr 35 % betrug. Für das laufende Wirtschaftsjahr ist mit einem weiteren deutlichen Rückgang zu rechnen.²⁸ Ursachen für die schwierige Einkommenslage nicht nur der deutschen Produzenten sind die niedrigen Preise auf den Weltmärkten, die sich direkt in den Erzeugerpreisen niederschlagen. Die Preis- und Absatzkrise ist daher vor allem durch die schwierige weltwirtschaftliche Lage geprägt. Zurückgehende Wachstumsraten in der Wirtschaft vieler wichtigen Schwellenländern und damit ein geringerer Importbedarf dort sind dabei ein wichtiger Faktor für die Preisentwicklung in der EU. Zugleich wurden weltweit drei gute Erntejahre verzeichnet, so dass die Versorgungslage sehr gut ist. Für die Milchpreisentwicklung kommt hinzu, dass mit dem Wegfall der Milchquote seit Mai 2015 die europäische Milcherzeugung angestiegen ist. Eine wachsende Produktion stößt auf eine gesunkene Importnachfrage.²⁹ Zumindest für dieses Jahr wird keine wesentliche Änderung des niedrigen Preisniveaus erwartet.

Die deutsche wie die europäische Agrarpolitik hat als Reaktion auf die gravierenden Einkommensprobleme zwar eine Vielzahl von Treffen und verschiedensten Vorschlägen produziert. Diese dürfte aber an der Situation nur wenig ändern. In Deutschland soll ein erhöhter staatlicher Zuschuss zur landwirtschaftlichen Unfallversicherung eine Verringerung der Beitragslasten bewirken, zudem gibt es Programme zur Liquiditätssicherung und Überbrückungskredite durch die Landwirtschaftliche Rentenbank als öffentlicher Förderbank. Weitergehende Markteingriffe will das Bundeslandwirtschaftsministerium möglichst vermeiden und wird darin vom deutschen Bauernverband durchaus unterstützt. Es ist daher mit einem Anhalten der schwierigen Einkommenssituation bis auf weiteres zu rechnen.

27. AgraEurope, Stimmung der deutschen Bauern am Boden, Länderberichte, S. 3 f., Ausgabe 16/2016.

28. Deutscher Bauernverband, Situationsbericht 2015/2016, S. 130 ff., Berlin.

29. European Commission: Short-Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat in 2016 and 2017, ec.europa.eu; Ife Dairy Newsletter 12/2015, Kiel, 2015.

Fazit und Ausblick

Normalerweise ist Agrarpolitik ein Geschäft für Spezialisten mit unzähligen verschiedenen Fragestellungen und Baustellen, von denen in diesem Beitrag nur einige angesprochen werden konnten. Im kollektiven Bewußtsein spielt Landwirtschaft und ländlicher Raum eine wesentlich geringere Bedeutung als in Frankreich. Deutschland versteht sich vielmehr als Industrieland. Agrarpolitische Fragestellungen erreichen daher vor allem dann die allgemeine politische Bühne, wenn in der Gesellschaft „Skandale“ oder ein allgemeines Unbehagen wie z.B. gegenüber „Massentierhaltung“ wahrnehmbar wird. Der umfassende Strukturwandel und Technisierungsschub durch die Digitalisierung wird hingegen vor allem in der Fachöffentlichkeit wahrgenommen.

Die deutsche Agrarpolitik befindet sich im Spagat zwischen gesellschaftlichen Vorstellungen auf der einen Seite, die auf mehr Umwelt- und Tierschutz dringen, aber teilweise auch einem Agrarromantizismus von Bäuerlichkeit und Landleben folgt, und auf der anderen Seite einem Agrarsektor, der in den Zwängen von europäischem und globalen Wettbewerb und einem Modernisierungs- und Kostensenkungswettlauf steckt. Je nach politischer Ausrichtung der Agrarpolitiker wird eher dem einen oder anderem Aspekt in der Ausgestaltung der politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Beachtung geschenkt. Daher ist Konsistenz in agrarpolitischen Handlungen häufiger auch nicht gegeben. Konflikte zwischen beiden Polen entzünden sich dann an unterschiedlichen Fragestellungen wie der Ausgestaltung der Direktzahlungen, Konzepten zum Tierschutz oder auch grundsätzlich an der Frage der wünschenswerten Größenstrukturen in der Landwirtschaft. Parallel und letztendlich von den politischen Diskussionen vergleichsweise wenig beeinflusst, vollzieht sich ein struktureller Wandel, der von technischen Entwicklungen, aber auch von den Wertvorstellungen einer modernen Gesellschaft getrieben wird. Wie lange die aktuelle Preis- und Einkommenskrise in der Landwirtschaft anhalten wird, ist aktuell nicht absehbar und damit auch nicht mögliche Auswirkungen. Die deutsche Agrarpolitik wird voraussichtlich weiter ihrem „Zickzackkurs“ der letzten Jahre folgen. Dies hat durchaus Vorteile, denn so bleiben Optionen für mehr Wettbewerbsfähigkeit oder mehr Umwelt- und Tierschutz bis auf weiteres offen.

Letzte Veröffentlichungen des *Cerfa*

- H. Scheller, [“Das Dilemma der öffentlichen Investitionspolitik in der Bundesrepublik – zwischen Schuldenbremse und wachsendem Investitionsstau?”](#), *Notes du Cerfa*, n° 131, Juni 2016.
- J. Wanninger, [“Der Westliche Balkan – Prüfstein deutscher und europäischer Außenpolitik”](#), *Notes du Cerfa*, n° 130, Mai 2016.
- M. Engler, [“Humanitäre Großtat oder gescheitertes Migrationsmanagement? Die aktuelle Flüchtlingskrise in Deutschland und Europa Trends, Herausforderungen und politische Reaktionen”](#), *Notes du Cerfa*, n° 129, März 2016.
- L. Fix und A-L. Kirch, [„Germany and the Eastern Partnership after the Ukraine crisis”](#), *Notes du Cerfa*, n° 128, Januar 2016.
- C. Major und C. Mölling, [„Zwischen Krisen und Verantwortung: eine erste Bilanz der neuen deutschen Verteidigungspolitik“](#), *Notes du Cerfa*, n° 127, Dezember 2015.
- G. Tzogopoulos, [Greek-German Relations in times of Crisis](#), *Notes du Cerfa*, n° 126, November 2015.
- S. Aykut, [Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l’Accord de Paris sur le climat](#), *Visions franco-allemandes*, n° 27, mai 2016.



ifri

institut français
des relations
internationales