AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

AGRARSTRUKTUR UND GEMEINSAME AGRARPOLITIK – EINE ANALYSE DER DEUTSCHEN DEBATTE

Nowack, Wiebke; Schmid, Julia Christiane; Grethe, Harald

wiebke.nowack@hu-berlin.de

Albrecht Daniel Thaer-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften,
Humboldt-Universität zu Berlin,
Unter den Linden 6, 10099 Berlin

AGRARSTRUKTUR UND GEMEINSAME AGRARPOLITIK – EINE ANALYSE DER DEUTSCHEN DEBATTE ANHAND

Zusammenfassung

Der Umgang mit dem Agrarstrukturwandel wird in Deutschland kontrovers diskutiert. Die Argumentationen politischer Akteure scheinen dabei diffus. Ein gesellschaftlicher Diskurs über agrarstrukturelle Fragen und ein wissensbasierter Aushandlungsprozess über Ziele und Instrumente werden damit erschwert. In diesem Beitrag werden mittels einer Inhaltsanalyse von Stellungnahmen zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) Kernpositionen herausgearbeitet und zugänglicher gemacht. Im Ergebnis kann zwischen zwei Akteursgruppen unterschieden werden: Befürwortern und Gegnern einer Politik zugunsten kleinerer Betriebe. Argumentiert wird insbesondere über die Themenschwerpunkte Verteilungsgerechtigkeit und Multifunktionalität. Trotz ähnlicher Positionierungen ziehen einige Akteure unterschiedliche Schlussfolgerungen. Dies zeigt unter anderem die Notwendigkeit einer vermehrten Erforschung des Zusammenhangs zwischen Größenstrukturen und Gemeinwohlleistungen.

Schlüsselbegriffe

GAP, Agrarstrukturwandel, Betriebsgröße, Gemeinwohlleistungen, agrarstruktureller Diskurs

1 Einleitung

Die deutsche Landwirtschaft ist von einer vergleichsweise vielseitigen Agrarstruktur und einem hohen Anteil von familiengeführten, kleinen und mittleren Betrieben geprägt. Im Zuge des strukturellen Wandels nimmt die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe jedoch ab, während die weiterbestehenden Betriebe die freiwerdenden Flächen übernehmen und somit wachsen (STATISTISCHES BUNDESAMT 2017). Insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern steigen zudem in den letzten Jahren vermehrt außerlandwirtschaftliche Investoren in die Branche ein und haben verstärkt Aufmerksamkeit auf die Frage gelenkt, welche landwirtschaftlichen Eigentums- und Besitzstrukturen gesamtgesellschaftlich wünschenswert und land(wirt)schaftlich attraktiv sind (TIETZ 2017; BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE 2017). Die Debatte um agrarstrukturelle Veränderungen und eine verstärkte politische Steuerung spiegelt sich in der Diskussion um eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2020 (LATACZ-LOHMANN ET AL. 2017). Die seitens involvierter Akteure (landwirtschaftliche Interessenvertretung, Fachpolitik, organisierte Zivilgesellschaft) vorgebrachten Forderungen und Argumentationen erscheinen jedoch diffus und die Debatte insgesamt unstrukturiert. Ein gesellschaftlicher Diskurs über agrarstrukturelle Fragen und ein möglichst wissensbasierter, politischer Aushandlungsprozess über damit verbundene Ziele und Instrumente werden damit erschwert. Vor diesem Hintergrund zielt der vorliegende Beitrag darauf, die Kernpositionen, Themen und Argumentationslinien im agrarstrukturellen Diskurs in Deutschland herauszuarbeiten und damit für Wissenschaft und Politik zugänglicher zu machen.

2 Methodisches Vorgehen

Methodisch wurde die Vorgehensweise einer strukturierenden Inhaltsanalyse nach MAYRING (2015) mit Modifizierungen von STEIGLEDER (2008) gewählt. Ein solches Verfahren ist geeignet, um Textmaterial hinsichtlich bestimmter Fragestellungen und/oder Einzelaspekte zu

untersuchen, systematisch zu beschreiben und auf diese Weise zu konzeptualisieren (MAYRING 2015). Für die Analyse wurden 50 deutschsprachige Positionspapiere und Stellungnahmen von agrarpolitischen Akteuren (Vertretungen des Berufsstandes, Nicht-Regierungsorganisationen, im Bundestag vertretene politische Parteien sowie die zuständigen Bundes- und Länderministerien) aus dem Zeitraum 2015 bis 2018 (Juni) mit Hilfe der Software MAXQDA analysiert. In einem iterativen Prozess, der sich vor allem durch die mehrfache Durchsicht des Materials und die (Re-)Kodierung von vordergründig induktiv abgeleiteten Kategorien, Unterkategorien und Codes charakterisieren lässt, wurde schließlich eine Auswahl von zu analysierenden Textsegmenten getroffen (vgl. STEIGLEDER 2008). Dabei wurden solche Textsegmente berücksichtigt, in denen Agrarstruktur explizit thematisiert wird oder von einem impliziten Zusammenhang zu Strukturfragen ausgegangen werden kann – etwa im Falle von „Kritik an „Strukturumbrüchen", der „Industrialisierung der Landwirtschaft", der „Bedrohung bäuerlicher Landwirtschaft" oder der „ungerechten Verteilung von Direktzahlungen".

2 Ergebnisse

Grundsätzlich kann zwischen zwei Akteursgruppen unterschieden werden: Befürwortern und Gegnern einer aktiven politischen Einflussnahme zugunsten kleinerer Betriebe. Eine inhaltliche Positionierung findet in zwei Teildiskursen statt: (1) Verteilungsgerechtigkeit und (2) Multifunktionalität. Im ersten Teildiskurs werden vor allem die verteilungspolitischen Effekte des derzeitigen GAP problematisiert. Eine Förderpolitik, die mit einem Großteil des Budgets pauschal die Mindestbewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen subventioniert bildet insbesondere bei umweltpolitischen Verbänden oder der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (als berufsständischer Vertretung von kleineren Betrieben) den zentralen Ausgangspunkt für Kritik und Forderungen. Die Akteure formulieren hierbei zumeist Argumente, die sich am Bedarf orientierten (Bedarfsgerechtigkeit) und/oder an der Leistung (Leistungsgerechtigkeit). Die Forderung nach einer bedarfsgerechteren Ausgestaltung mündet zumeist in Forderungen nach einer verstärkten Nutzung der drei im Rahmen der GAP implementierten Instrumente der Kappung, Degression und der besonderen Förderung der ersten Hektare. Die Forderung nach einer leistungsgerechten Verteilung spiegelt sich in dem weit verbreiteten Bezug auf den Slogan „Öffentliche Gelder (nur noch) für öffentliche Leistungen". Einen agrarstrukturellen Bezug bekommt diese Perspektive durch die wiederkehrend formulierte Annahme, eine konsequent an der Honorierung von Gemeinwohlleisten (zur Begriffsdefinition vgl. WBAE 2018, S. 6) orientierte Förderpolitik würde zu einer Umverteilung der Fördergelder zugunsten kleinerer und „bäuerlich geführter" Betriebe führen (da diese mehr davon erbringen) und somit zu einer gesellschaftlich vorteilhafteren Agrarstruktur. An dieser Stelle überlappt der Teildiskurs um Verteilungsgerechtigkeit mit dem Multifunktionalitätsdiskurs (Teildiskurs 2).

Im agrarstrukturellen Teildiskurs Multifunktionalität, positionieren sich die Akteure, indem sie der Landwirtschaft unterschiedliche Funktionen zuschreiben bzw. diese unterschiedlich gewichten. Ein Akteur wie der Deutsche Bauernverband hebt bspw. die Funktion der Nahrungsmittelproduktion hervor und lehnt vor diesem Hintergrund eine verstärkte politische Einflussnahme auf Größen-, Bewirtschaftungs- und Eigentumsstrukturen in der Landwirtschaft ab. Eine Ausnahme bildet hier die politische Forderung nach einer verstärkten Förderung des Sektoreintritts junger Landwirte. Eine deutlich weitgehendere agrarstrukturelle Einflussnahme fordern hingegen Akteure, die umweltbezogene sowie soziale und kulturelle Funktionen der Landwirtschaft (zu denen hier u.a. der Beitrag der Landwirtschaft zur regionalen Identität, dem sozialen Zusammenhalt, der Bereitstellung von Arbeitsplätzen und der Pflege von Kulturlandschaften gezählt wird) stärker in den Mittelpunkt rücken. Hieraus ergibt sich zumeist die Forderung nach einer Abschaffung pauschaler Flächenprämien bei gleichzeitiger Weiterentwicklung der derzeitig in der zweiten Säule der GAP geförderten Maßnahmen. In diesbezüglichen Positionspapieren wird wiederholt ein Zusammenhang zwischen „bäuerlicher Landwirtschaft“ und der Erbringung von Gemeinwohlleistungen konstatiert (siehe Teildiskurs 1). Teilweise wird auf eine argumentative Begründung für die formulierte Schutz- und Förderungsnotwendigkeit ‚bäuerlicher Landwirtschaft“ gänzlich verzichtet. Die Bezugnahme auf diese mittels zumeist nicht definierter Schlagworte thematisierten Funktionen und Zusammenhänge findet sich vereinzelt auch in Positionspapieren, die keine verstärkte Steuerung der Betriebsgrößenstruktur befürworten.

3. Diskussion und Fazit

Die aufgezeigten Analyseergebnisse zeigen zunächst ganz grundsätzlich, dass in der deutschen agrarpolitischen Debatte alle relevanten Akteure agrarstrukturelle Positionen und Forderungen formulieren. Damit wird zum einen deutlich, dass die damit verbundenen Steuerungsfragen Eingang in die politische Debatte gefunden haben, zum anderen, dass die derzeit im politisch-administrativen System vorgenommene Adressierung dieser Fragen von vielen Akteuren als unzureichend wahrgenommen wird. Die den grundlegenden Positionierungen und Forderungen zugrundeliegenden Argumentationen verdeutlichen darüber hinaus, dass agrarstrukturelle Fragen in der derzeitigen Debatte verkürzt diskutiert werden – zumeist auf Basis von vage formulierten, antizipierten Zusammenhängen und wenig definierter Schlagworte wie „bäuerliche Landwirtschaft“ oder „öffentliche Leistungen für öffentliche Güter“. Dies weist einerseits auf die Notwendigkeit hin, den Zusammenhang zwischen Größen-, Eigentums- und Besitzverhältnissen und der Erbringung von Gemeinwohlleistungen empirisch und theoretisch zu fundieren. Andererseits sollten die hinter den Schlagworten verborgenen kontroversen Steuerungsfragen spezifischer diskutiert werden. Hierzu gehören unter anderem die Fragen, welche agrarstrukturelle Wirkung eine leistungsbasierte Förderpolitik hätte und ob kleinteilige Strukturen an sich als gesellschaftliche Leistung verstanden werden könnten. Anders ausgedrückt: Wenn das Prinzip, öffentliche Gelder an die Erbringung öffentlicher Leistungen zu koppeln, agrarpolitisch umgesetzt werden sollte, welche Leistungen würden dann honoriert werden und welche agrarstrukturellen Wirkungen hätte eine solche Politik?

4 Literatur

BMWI - BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE (2017): Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2017. Berlin.

LATACZ-LOHMANN, U.; SCHMID, J.C.; SCHULZE PALS, L. (2017): EU-Agrarpolitik 2020. Wohin geht die Reise? In: topagrar 6/2017: 34–37.

MAYRING, P. (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12. Auflage. Beltz, Weinheim.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2017): Agrarstrukturerhebung 2016 (endgültige Ergebnisse). Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/LandwirtschaftlicheBetriebe/ASE_Aktuell.html, zuletzt geprüft am 12.01.2018.

STEIGLEDER, S. (2008): Die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse im Praxistest. Eine konstruktiv kritische Studie zur Auswertungsmethodik von Philipp Mayring. Dissertation. Tectum-Verlag, Marburg.

TIETZ, A. (2017): Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Entwicklungen bis 2017. Thünen Report 52. Johann Heinrich von Thünen-Institut (Hrsg.), Braunschweig.

WBAE – WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT FÜR AGRARPOLITIK, ERNÄHRUNG UND GESUNDHEITLICHEN VERBRAUCHERSCHUTZ BEIM BMEL (2018). Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme, Berlin