Politikoptionen zur Stärkung der Resilienz der Landwirtschaft angesichts demographischer Herausforderungen

Policy Brief

Juni 2020

Junglandwirteprämien wenig zielgerichtet und wirkungslos

Motivation

Die europäische Landwirtschaft, wie auch die Wirtschaft insgesamt, erwartet in den kommenden Jahrzehnten erhebliche demographische Veränderungen, die vor allem den Arbeitsmarkt betreffen. Die Generation der Babyboomer wird in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den Ruhestand treten, während die nachfolgenden jüngeren Generationen zahlenmäßig wesentlich kleiner sind. Das gilt vor allem für ländliche, wirtschaftsschwache Regionen. Dementsprechend wird der Agrarsektor mit anderen Sektoren in ländlichen Regionen und städtischen Gebieten, die oft attraktivere Berufsaussichten bieten, in Konkurrenz um den relativ geringen Nachwuchs stehen. Zugleich bieten die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft den jüngeren Generationen ebenso wie den verschiedenen Wirtschaftssektoren neue Chancen. Überlagert werden diese Entwicklungen dadurch, dass die gesamte Gesellschaft und insbesondere die Landwirtschaft mit dem zunehmenden Druck konfrontiert ist, sich einerseits den Herausforderungen z.B. des Klimawandels und des Verlusts an biologischer Vielfalt zu stellen, während andererseits die weltweite Nachfrage nach Nahrungsmitteln stetig steigt. Angesichts des daraus resultierenden Konfliktpotentiale und Anpassungsdrucks sowie der Alterung der landwirtschaftlichen Bevölkerung und der geringen Anzahl junger Menschen, die sich für die Landwirtschaft als Beruf entscheidet, kann nicht überraschen, dass Besorgnis über ein "Generationswechselproblem" entstanden ist.

Die Thematik ist nicht neu. Bereits im Finanzzeitraum 2014 bis 2020 hat die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU einen Betrag von 6,42 Mrd. Euro für die Unterstützung des landwirtschaftlichen Generationswechsels bereitgestellt. Darin enthalten sind die Junglandwirteprämie (JLP) im Rahmen der ersten Säule in Höhe von 2,62 Mrd. Euro sowie Starthilfen innerhalb der zweiten Säule in Höhe von 3,8 Mrd. Euro. Im Wesentlichen sieht die JLP für Landwirtinnen und Landwirte im Alter bis 40 Jahre für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren eine Aufstockung der Direktzahlungen für einen begrenzten Flächenumfang vor. Sie schafft damit einen Anreiz, Betriebe im Rahmen des Generationswechsels weiterzuführen. Allerdings gilt dies unabhängig von einem Geschäftsplan oder angemessenen Einkommensperspektiven. Der Europäische Rechnungshof hat die JLP als wenig zielgerichtet und wirkungslos kritisiert. Zudem lässt sich argumentieren, dass die GAP bereits mit den allgemeinen Direktzahlungen einen Mechanismus zur Erhaltung oder Stabilisierung der Agrarstrukturen darstellt. Dies gilt insbesondere für die Basisprämie sowie für Umverteilungsmaßnahmen, wie die Kappung und die Zahlungen für die ersten Hektare. Angesichts der Höhe der öffentlichen Mittel, die direkt oder indirekt für die EU-Landwirtschaft eingesetzt werden und in Anbetracht der enormen Herausforderungen des Agrarsektors im Zusammenhang mit dem Klimawandel, dem Schutz der biologischen Vielfalt und neuerdings den Folgen der COVID-19-Pandemie, ist es für die weitere Entwicklung der GAP von größter Bedeutung, dass die politischen Ziele kohärent und die Maßnahmen effektiv sind.

Vor diesem Hintergrund erarbeitet das SURE-Farm-Projekt Grundlagen zum besseren Verständnis der Nachhaltigkeit und Resilienz der europäischen Agrarsysteme. Besondere Beachtung finden dabei die Herausforderungen landwirtschaftlicher Betriebe im Zusammenhang mit demografischen Prozessen und der Frage, was dies für den Strukturwandel bedeutet. Dieser Policy Brief zielt darauf ab, die Erkenntnisse des SURE-Farm Projekts zum Generationswechsel landwirtschaftlicher Betriebe mit politischen Optionen zu verknüpfen, die resiliente landwirtschaftliche Strukturen ermöglichen.

Dieses Projekt wurde gefördert im Rahmen des Horizon 2020 Programm für Forschung und Innovation der EU (Grant Agreement No. 727520)

Weitere Informationen:
www.surefarmproject.eu

Autorinnen und Autoren:

Christine Pitson, Dr. Franziska Appel, Prof. Dr. Alfons Balmann
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)
balmann@iamo.de

Politikoptionen zur Stärkung der Resilienz der Landwirtschaft angesichts demographischer Herausforderungen

Policy Brief

Juni 2020

Die Komplexität des Agrarstrukturwandels beschränkt dessen zielgerichtete politische Steuerung

Strukturwandel und Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe

Der landwirtschaftliche Strukturwandel kann als zeitliche Veränderung in den Betriebsstrukturen auf regionaler, nationaler wie auch supranationaler Ebene verstanden werden. Zu den Merkmalen betrieblicher Strukturen gehören Anzahl und Größe der Betriebe, Art und Umfang der Flächen für die landwirtschaftliche Produktion, Art und Umfang der Produktion, Rechtsformen der Betriebe, Art und Umfang der eingesetzten Arbeitskräfte, die Finanzierung der Produktion sowie deren Integration in vor- und nachgelagerte Bereiche der Wertschöpfungskette.

Obwohl die europäische Landwirtschaft einem permanenten Strukturwandel unterliegt, gab es in den letzten 15 Jahren eine besondere Dynamik. So ist zwischen 2005 und 2016 die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Europa um etwa 25 % zurückgegangen, wobei die Mehrzahl dieser Betriebe weniger als 5 Hektar bewirtschaftete. Während die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe abnimmt, nimmt die Größe und Intensität der verbleibenden Betriebe hinsichtlich Ausstattung mit Fläche, Arbeit und Kapital zu. Die zunehmende Betriebsgröße bedingt, dass immer mehr Betriebe, vor allem diejenigen mit den größten Produktionskapazitäten, nicht mehr ausschließlich auf Familienarbeitskräfte zurückgreifen können, was zu einer steigenden Nachfrage nach ausgebildeten Lohnarbeitskräften führt. Insbesondere die COVID-19-Pandemie hat verdeutlicht, wie abhängig die europäische Landwirtschaft und der Nahrungsmittelsektor insgesamt bereits heute von Lohnarbeitskräften und auch Migration sind.

Viele Betroffene und politische Akteure verbinden den Strukturwandel vor allem mit dem Verlust der Anzahl landwirtschaftlicher Betriebe und plädieren für Maßnahmen seiner Abschwächung. Aus ökonomischer Sicht ist der landwirtschaftliche Strukturwandel jedoch in erster Linie die Reaktion des Agrarsektors auf ein sich veränderndes Umfeld, um etwa Einkommen zu generieren. Dies gilt auch hinsichtlich des demographischen Wandels. Sofern der Strukturwandel nicht zu gravierenden Produktionseinbrüchen führt, ist er eigentlich eine Form von Resilienz des landwirtschaftlichen Systems, die auch Chancen beinhaltet. Angesichts der Vielschichtigkeit des Strukturwandels haben Politikmaßnahmen intendierte wie auch nicht intendierte Wirkungen und Steuerungsmöglichkeiten sind differenziert zu sehen.

Auswirkungen der Junglandwirteprämie auf die Resilienz

Die JLP gibt es in allen EU-Mitgliedsländern, auch wenn die Beträge von Land zu Land und sogar zwischen Regionen variieren. Zumeist erhalten Landwirtinnen und Landwirte im Alter von bis zu 40 Jahren für bis zu fünf Jahre eine zusätzliche Zahlung in Abhängigkeit von der Fläche des Betriebs, allerdings häufig, wie in Deutschland für maximal 90 Hektar. Im Rahmen des SURE-Farm-Projekts wurden die JLP und ihre Auswirkungen quantitativ durch Simulationen des agentenbasierten Modells AgriPoliS und qualitativ durch Fokusgruppen untersucht. Die Fallstudien wurden für die Regionen Flandern (Belgien) und Altmark (Deutschland) durchgeführt. Flandern ist eine Region, die durch heterogene Familienbetriebe mit einer durchschnittlichen Größe von etwa 30 Hektar und einem jährlichen Rückgang der Anzahl Betriebe von 3-4 % gekennzeichnet ist. Die Altmark in Ostdeutschland mit einer durchschnittlichen Betriebsgröße von mehr als 200 Hektar ist durch großflächige landwirtschaftliche Betriebe – insbesondere Familienbetriebe sowie Personengesellschaften, GmbHs und Genossenschaften –

Dieses Projekt wurde gefördert im Rahmen des Horizon 2020 Programm für Forschung und Innovation der EU (Grant Agreement No. 727520)

Weitere Informationen:
www.surefarmproject.eu

Koordination:

Dr. Miranda Meuwissen
Professor of cost-effective risk management in food supply chains
Business Economics Group
miranda.meuwissen@wur.nl

gekennzeichnet. Viele wurden nach 1989 neu gegründet oder sind aus ehemaligen LPGen der DDR hervorgegangen. In der Altmark geht die Anzahl der landwirtschaftlichen Betriebe jährlich um durchschnittlich 1 % zurück. Bereits jetzt bestehen bei vielen Betrieben Probleme, qualifizierte Arbeitskräfte zu rekrutieren und zu halten.

In den Computersimulationen wurden für die beiden landwirtschaftlichen Regionen drei Szenarien über mehrere Jahrzehnte simuliert: Im ersten Szenario gibt es keine zusätzliche Unterstützung für junge Landwirtinnen und Landwirten (Basis). Das zweite Szenario simuliert die derzeitige JLP mit jährlichen Zahlungen von 44 € (Altmark), bzw. 88 € (Flandern) pro Hektar für maximal 90 Hektar pro Betrieb (Szenario JLP). Das dritte Szenario verdoppelt den jeweiligen Betrag der JLP in jeder Region (Szenario JLP doppelt). Die Simulationsergebnisse zeigen, dass die Auswirkungen der JLP auf die regionale Betriebsstruktur in beiden Modellregionen vernachlässigbar sind. In der Altmark würden nach 20 Jahren zusätzlicher Prämienzahlung etwa 2 % mehr Betriebe existieren. Die Verdoppelung der Zahlungen würde für den gleichen Zeitraum zu 2,8 % mehr überlebenden Betrieben führen. In Flandern wäre der Effekt noch geringer. Nach 20 Jahren JLP würden zusätzliche 0,13 % der Betriebe überleben. Nach 20 Jahren mit dem doppelten JLP gäbe es 0,24 % mehr Betriebe als im Basisszenario ohne zusätzliche Unterstützung für junge Landwirtinnen und Landwirte. Den Simulationen zufolge würde sowohl in der Altmark als auch in Flandern das Hauptziel der Prämie - mehr junge Menschen zum Einstieg in den Sektor zu ermutigen - weder mit der derzeitigen Höhe der Unterstützung noch mit der Verdoppelung dieser Unterstützung erreicht.

Abbildung 1 veranschaulicht für beide Regionen, dass die zusätzlichen Zahlungen fast keine Auswirkungen auf das Faktoreinkommen des Sektors haben. Das sektorale Faktoreinkommen wird als das regionale Einkommen aus den landwirtschaftlichen Produktionsfaktoren definiert, d.h. Einkommen aus Boden, Arbeit, Zinsen und Gewinnen. Betrachtet

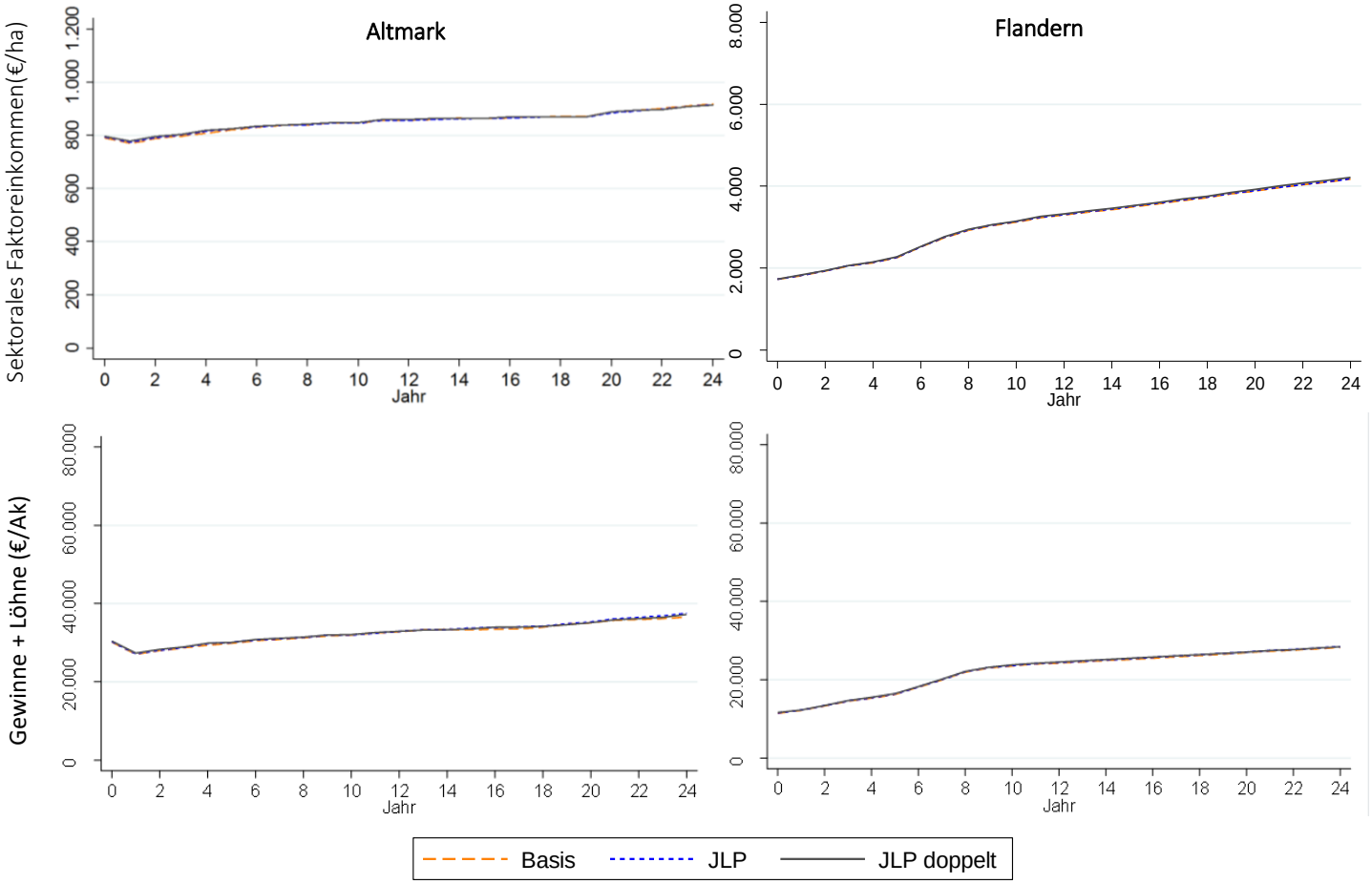

Abbildung 1 Sektorales Faktoreinkommen (€/ha) Gewinne und Löhne (€/AWU) in der Altmark und Flandern

Dieses Projekt wurde gefördert im Rahmen des Horizon 2020 Programm für Forschung und Innovation der EU (Grant Agreement No. 727520)

Weitere Informationen:
www.surefarmproject.eu

Autorinnen und Autoren:

Christine Pitson, Dr. Franziska Appel, Prof. Dr. Alfons Balmann
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)
balmann@iamo.de

Politikoptionen zur Stärkung der Resilienz der Landwirtschaft angesichts demographischer Herausforderungen

Policy Brief

Juni 2020

Die Fokussierung der Politik auf Hofnachfolge greift zu kurz angesichts der bestehenden demographischen Herausforderungen

man die JLP langfristig, so zeigt sich, dass sie in der Altmark das regionale Wachstum der Landwirtschaft sogar hemmen. D.h. in der Altmark ist das Faktoreinkommen im Basisszenario ohne JLP über 20 Jahre kumulativ am höchsten. Die negativen Auswirkungen der JLP werden durch die „Rettung" relativ ineffizienter Betriebe auf Kosten effizienterer Betriebe verursacht, denen so die Entwicklung erschwert wird. In Flandern wäre kumuliert über 20 Jahre das Faktoreinkommen des Sektors in dem Szenario mit den höchsten Subventionen für junge Landwirtinnen und Landwirte zwar am höchsten. Allerdings gäbe es auch hier erhebliche Mitnahmeeffekte und die Zugewinne sind geringer als die Subventionen. Dies lässt sich für Flandern dadurch erklären, dass es dort viele relativ ineffiziente Betriebe gibt, die einen Überbesatz an Familienarbeitskräften haben und trotz ihrer Ineffizienz und geringen Rentabilität weiter wirtschaften.

Die Modellierungsergebnisse wurden in Fokusgruppen mit regionalen Stakeholdern qualitativ überprüft und bestätigt. Die Stakeholder in beiden Regionen berichteten, dass die minimalen Auswirkungen der finanziellen Unterstützung für junge Landwirtinnen und Landwirte ihren Erwartungen entsprachen. Da die Betriebskosten nach wie vor steigen und die Preise volatil bleiben, wird diese zusätzliche Unterstützung für die Betriebsnachfolge insgesamt als unbedeutend gewertet.

Hinsichtlich der Resilienz der Betriebe kann zwar gesagt werden, dass die JLP einigen wenigen Betrieben eine etwas höhere Robustheit ermöglicht, was ihre leicht höhere Überlebensrate im Rahmen der JLP in Flandern und der Altmark zeigt. Aus der Perspektive des Agrarsystems insgesamt bedeutet das leicht vermehrte Überleben der Betriebe jedoch eine geringere Anpassung an den bestehenden wirtschaftlichen und demografischen Druck. Zusammenfassend deuten die Simulationsergebnisse wie auch die Ergebnisse der Fokusgruppen darauf hin, dass die JLP im Grunde genommen keine wesentlichen Auswirkungen auf den Generationswechsel der landwirtschaftlichen Betriebe, den Strukturwandel der Betriebe und die Wirtschaftsleistung hat. Letztlich wäre demzufolge die JLP in erster Linie eine Vergeudung von öffentlichen Mitteln. Dies steht im Einklang mit der Kritik des Europäischen Rechnungshofes an der JLP.

Alternative politische Optionen für einen resilienteren landwirtschaftlichen Generationswechsel

Die Resilienz des Agrarsektors im Hinblick auf die nachhaltige Gewährleistung der ausreichenden Bereitstellung privater und öffentlicher Güter, wie bspw. Nahrungsmittel, Einkommen in ländlichen Gebieten oder nachhaltige Landnutzung, gilt als Voraussetzung für eine zukunftsfähige europäische Landwirtschaft. Entsprechend wird der Begriff der Resilienz für die Rechtfertigung politischer Eingriffe genutzt. Es ist jedoch zu restriktiv, die Politik im Bereich der landwirtschaftlichen Demografie und des Generationswechsels auf die Förderung der Betriebsnachfolge zu beschränken. Vielmehr sollte der Sektor in seinen Fähigkeiten unterstützt werden, auf aktuelle und zukünftige Veränderungen, wie steigende Umweltanforderungen oder allgemeine demografische Trends, zu reagieren. Um den Agrarsektor bei der Anpassung an diese Entwicklungen zu unterstützen und die potenziellen Vorteile der Digitalisierung zu nutzen, sollten sich das politische Handeln vor allem auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen konzentrieren. Die Erhaltung bestehender landwirtschaftlicher Strukturen und die Konzentration der Politik auf die Betriebsnachfolge und die Anzahl der Betriebe ist nicht nur aufgrund allgemeiner demografischer Zwänge, z.B. sinkende Geburtenraten, falsch, sondern geht auch an den

Dieses Projekt wurde gefördert im Rahmen des Horizon 2020 Programm für Forschung und Innovation der EU (Grant Agreement No. 727520)

Weitere Informationen:
www.surefarmproject.eu

Koordination:

Dr. Miranda Meuwissen
Professor of cost-effective risk management in food supply chains
Business Economics Group
miranda.meuwissen@wur.nl

Politikoptionen zur Stärkung der Resilienz der Landwirtschaft angesichts demographischer Herausforderungen

Policy Brief

Juni 2020

Landwirtinnen und Landwirte brauchen verlässliche politische Signale für langfristig orientierte Entscheidungen

Bedarfen des Status quo vorbei, in dem sich viele Landwirtinnen und Landwirte aufgrund ihrer technischen wie auch ökonomischen Ineffizienz unter enormem wirtschaftlichen und sozialen Druck sehen. Vielmehr sollten sich die politischen Akteure darum bemühen, qualitativ hochwertige Neueinstiege in den Sektor zu ermöglichen und in Fördermaßnahmen die Gewinnung qualifizierter Lohnarbeitskräfte mit einzubeziehen.

Ausgehend von SWOT-Analysen der politischen Optionen für junge Landwirtinnen und Landwirte, die von Stakeholdern in beiden Regionen durchgeführt wurden, gibt es für die Politik mehrere offensichtliche Wege, die kontextbezogen zu prüfen wären:

Unterstützung von Aus- und Weiterbildung

- Um von den technologischen Möglichkeiten zur Erfüllung der gesellschaftlichen Erwartungen und Anforderungen profitieren zu können, besteht ein wachsender Bedarf an gut ausgebildeten Landwirtinnen und Landwirten, die nicht nur über das technische Know-how verfügen, sondern auch in der Lage sind, große und komplexe Betriebe zu leiten. Die Unterstützung der landwirtschaftlichen Weiterbildung von Landwirtinnen und Landwirten sowie Lohnarbeitskräften ist ein Bereich, in dem die Politik derzeit unterentwickelt ist. Selbst bestehende Möglichkeiten der finanziellen Unterstützung für die Ausbildung sind oft unbekannt, so dass der Zugang zu ihnen für diejenigen, die am meisten davon profitieren könnten, unklar bleibt.

Attraktive ländliche Gebiete

- Ein öffentliches Gut, das von der Landwirtschaft bereitgestellt wird, ist die Erhaltung von Agrarlandschaften, um so zur Attraktivität ländlicher Gebiete beizutragen. Allerdings mangelt es vielen ländlichen Gebieten Europas derzeit an Attraktivität in punkto Infrastruktur und Dienstleistungsangebot, was insbesondere auf junge Menschen abschreckend wirkt. Infrastruktur und die Gewährleistung eines zuverlässigen Internetzugangs sowie die medizinische Versorgung vor Ort, Freizeitaktivitäten, Schulen und Kindergärten sind von größter Bedeutung für die Gewinnung und Bindung von jungen und qualifizierten landwirtschaftlichen Arbeitskräften.

Förderung alternativer Geschäftsmodelle

- Junge Menschen zeichnen sich dadurch aus, dass sie neue und innovative Ideen in den Sektor einbringen. Viele der derzeitigen Politiken zielen jedoch nur auf die Unterstützung traditioneller landwirtschaftlicher Modelle und Produktionssysteme ab und reduzieren damit Innovationsfähigkeit und Anpassungspotentiale. Die Politik sollte die Unterstützung der Entwicklung alternativer bzw. neuer Geschäftsmodelle stärker in Betracht ziehen. Die Möglichkeiten sind vielfältig und reichen von Ideen solidarischer und genossenschaftlicher Landwirtschaft bis hin zu neuen Produkten und digitalen Produktionssystemen.

Klare und konsistente Politik

- Die europäische Landwirtschaft ist stark reguliert, um die Produktion von sicheren Lebensmitteln zu gewährleisten und die Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren. Es gibt jedoch viele Vorschriften, die widersprüchliche Botschaften aussenden - wie einerseits die Ermutigung zur Intensivierung und Digitalisierung der Produktion sowie andererseits Einschränkungen beim Einsatz neuer Technologien. Zur besseren Orientierung angesichts der Langfristigkeit von Entscheidungen benötigen Landwirtinnen und Landwirte klare und verlässliche Botschaften der Politik.

Dieses Projekt wurde gefördert im Rahmen des Horizon 2020 Programm für Forschung und Innovation der EU (Grant Agreement No. 727520)

Weitere Informationen:
www.surefarmproject.eu

Autorinnen und Autoren:

Christine Pitson, Dr. Franziska Appel, Prof. Dr. Alfons Balmann
Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO)
balmann@iamo.de

Weiterführende Literatur

Balmann, A., Coopmans, I., Pitson, C., Wauters, E., Appel, Fr. (2020). Business Brief - Den Blick schärfen: erfolgreicher Generationswechsel in der Landwirtschaft ist mehr als Hofnachfolge sichern. SURE-Farm Deliverable D3.7. URL: https://surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/D3.7_German.pdf

European Court of Auditors (2017). EU support to young farmers should be better targeted to foster effective generational renewal., Zugriff 5. Juni 2020, URL: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_10/SR_YOUNG_FARMERS_EN.pdf

Meuwissen, M., Feindt, P., Spiegel, A., Termeer, K., Mathijs, E., De Mey, Y., Finger, R., Balmann, A., Wauters, E., Urquhart, J., Vigani, M., Zawalińska, K., Herrera, H., Nicholas-Davies, P., Hansson, H., Paas, W., Slijper, T., Coopmans, I., Vroege, W., Ciechomska, A., … Reidsma, P. (2019): A framework to assess the resilience of farming systems. Agricultural Systems, 176: 1-10. .

Pitson, C. Appel, A., Balmann, A. (2020). Policy brief - Future farm demographics and structural change in selected regions of the EU (Policy brief D3.6). URL: https://surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/04/D3.6_Policy-brief-on-future-farm-demographics.pdf

Pitson, C., Appel, A., Heinrich, F., and Bijttebier, J. (2020). Report on future farm demographics and structural change in selected regions of the EU. SURE- Farm Deliverable 3.5. URL: https://surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/03/D3.5._Report-on-future-farm-demographics-and-structural-change.pdf

SURE-Farm (2019). Policy Brief - Intergenerational farming in EU farming systems – What can policy do? SURE-Farm Deliverable 3.3. URL: https://surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/09/D3.3-Policy-Brief-Intergenerational-Renewal-edited.pdf

Vigani, M., Urquhart, J., Pitson, C., Appel, A., Bijttebier, J., Coopmans, I., and Wauters, E. (2020). Report on Impact of the Young Farmers payment on structural change. SURE-Farm Deliverable 3.8. URL: https://surefarmproject.eu/wordpress/wp-content/uploads/2020/06/D3.8-Impact-of-the-Young-Farmers-payment-on-structural-change.pdf

Dieses Projekt wurde gefördert im Rahmen des Horizon 2020 Programm für Forschung und Innovation der EU (Grant Agreement No. 727520)

Weitere Informationen:
www.surefarmproject.eu

Koordination:

Dr. Miranda Meuwissen
Professor of cost-effective risk management in food supply chains
Business Economics Group
miranda.meuwissen@wur.nl