



Landwirtschaft neu denken

So funktioniert die nachhaltige
Modernisierung der Landwirtschaft
in Niedersachsen



Inhalt

1. Einleitung	3
2. Probleme und Herausforderungen des Agrarsektors.....	4
2.1 Anbaustruktur	4
2.2 Nährstoffüberschüsse	4
2.3 Rückgang Artenvielfalt.....	5
2.4 Klimawandel.....	6
3. Zum Policy Mix einer nachhaltigen Transformation	7
4. Maßnahmen zur Transformation.....	8
4.1 Tierhaltung, Nährstoff-Überschuss und Antibiotika	8
4.2 Schutz der Biodiversität und Sicherung wertvoller Biotope	9
4.3 Klimaschutz in der Landwirtschaft.....	9
4.4 Faire und zukunftsfähige Arbeitsbedingungen sichern	10
Literatur.....	11

Landwirtschaft neu denken

So funktioniert die nachhaltige
Modernisierung der Landwirtschaft
in Niedersachsen



Impressum:

© Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Landesbüro Niedersachsen
Theaterstraße 3
30159 Hannover
Telefon: 0511 357708 -30
Internet: www.fes.de/niedersachsen
E-Mail: niedersachsen@fes.de

Verantwortlich:

Stephan Meuser

Autor:

Prof. Dr. Sebastian Lakner
Universität Rostock

Layout:

Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn

Fotos und Illustrationen:

Titellustration: Si-Gal/iStockphoto.de
Umschlag innen: picture alliance/ Countrypixel † FRP
Seite 2: picture alliance / Hauke-Christian Dittrich | Hauke-Christian Dittrich
Seite 6: picture alliance/dpa | Julian Stratenschulte
Rückseite: picture alliance | CHROMORANGE / Sebastian Matthias

Druck:

QUBUS media GmbH, Hannover

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

Printed in Germany 2021

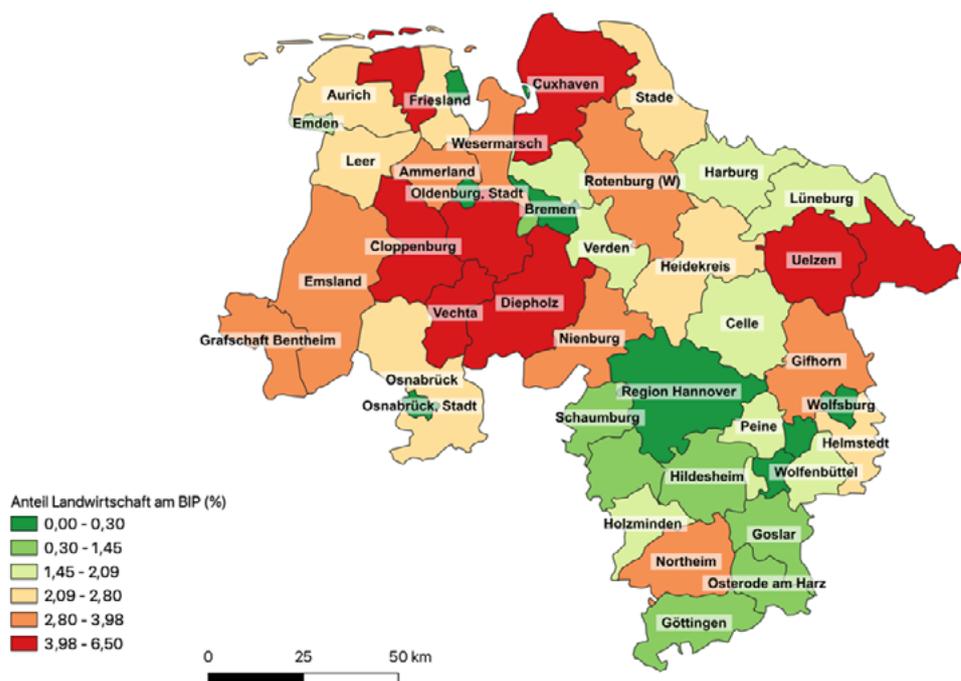
ISBN: 978-3-98628-012-3

1. Einleitung

Die Landwirtschaft spielt in Niedersachsen als Flächenland eine besondere Rolle. Die Brutto-Wertschöpfung der niedersächsischen Landwirtschaft betrug in 2017 4,513 Mrd. EUR und liegt damit bundesweit an der Spitze, vor Bayern (3,7 Mrd. EUR) und Nordrhein-Westfalen (3,0 Mrd. EUR). Die Tierhaltung (v. a. Schweine- und Geflügelproduktion sowie Milchproduktion) trägt zum Produktionswert 61,5% bei. Der Anteil des Sektors Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt mit 1,7% deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 0,7%. Von den TOP-20 Landkreisen mit dem höchsten Anteil landwirtschaftlicher Wertschöpfung in der BRD liegen sieben in Niedersachsen (vgl. Abb. 1, sowie Destatis 2020):

Andererseits verursacht die Landwirtschaft in Niedersachsen eine Reihe von Umweltproblemen und die intensive Tierhaltung in der Region Weser-Ems ist aus Sicht des Tierwohls in hohem Maß umstritten. Der Sektor steht daneben vor einer Reihe großer Herausforderungen im Bereich Arbeit und Soziales. Die Agrarpolitik hat die Aufgabe, die Herausforderungen anzugehen und eine Transformation der Landwirtschaft durch Ordnungsrecht und Förderinstrumente zu gestalten, sowie die Akteure in der Landwirtschaft durch kluge politische Kommunikation für diese Transformation zu gewinnen. Der Weg der niedersächsischen Agrarpolitik wird sich dabei auch auf die nationale Umweltbilanz des Agrarsektors auswirken.

Abbildung 1: **Relativer Anteil der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt in Niedersachsen**



Quelle: eigene Berechnung und Darstellung nach Daten von Destatis 2020

2. Probleme und Herausforderungen des Agrarsektors

2.1 Anbaustruktur

Die Landwirtschaft hat in Niedersachsen sehr unterschiedliche regionale Schwerpunkte: Die Tierhaltung findet hauptsächlich im Nordwesten Niedersachsens statt. In der Region Weser-Ems (in den Landkreisen Vechta und Cloppenburg) sind vor allem Veredelungsbetriebe (Schweine- und Geflügelproduktion) konzentriert, die Milchproduktion hat ihren Schwerpunkt in den küstennahen Regionen Ostfrieslands, der Staader Geest und der Elbmarsch. Im Umfeld der tierhaltenden Betriebe findet man verstärkt Biogas-Anlagen, die die Reststoffe aus der Tierhaltung nutzen (Kompetenzzentrum 2017). In den niedersächsischen Börden von Hameln bis Braunschweig und im Leinetal findet intensiver Ackerbau mit Schwerpunkt auf Getreideanbau und Zuckerrüben statt. Im Nordosten, in der Heide und dem Wendland auf sandigen Böden liegt der Schwerpunkt in der Kartoffelproduktion und einem eher extensiven Ackerbau. Schließlich findet man im Harz und im Leine-Weser-Bergland eher eine extensive Produktionsweise, teilweise gefördert mit Agrarumweltmaßnahmen.

In Niedersachsen bewirtschaften 2.253 ökologische Betriebe 134.574 ha Fläche, was einen Anteil des Ökolandbaus von 5,2 % ausmacht (MELV 2021). Regional liegen die Schwerpunkte des Ökolandbaus in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg (16,7 %), Heidekreis (12,6 %) und Lüneburg (12,1%) (KÖN 2021). Auch im Harz und im Weserbergland gibt es teilweise etwas höhere Anteile an Ökofläche. Mit diesem Anteil ist Niedersachsen im Bundesdurchschnitt Schlusslicht: Der Anteil auf Bundesebene ist deutlich höher bei 10,2 %, andere Bundesländer wie Saarland (18 %), Hessen (15,5 %), Brandenburg und Baden-Württemberg (jeweils 13,2 %) haben noch einmal deutlich höhere Ökoanteile (Zahlen des BMEL 2020; BLE 2020).

2.2 Nährstoffüberschüsse

Die Landwirtschaft in Niedersachsen steht vor einer Reihe von sozialen und ökologischen Herausforderungen, die überwiegend das Ergebnis und die Kehrseite der starken Spezialisierung und intensiven Wirtschaftsweise in Teilen Niedersachsens sind.

Durch die hohen Viehbesatzdichten in der Veredelung und in der Milchviehhaltung im Nordwesten entstehen ein regionaler Überschuss an organischem Dünger und damit verbunden hohe regionale Stickstoffüberschüsse. Der Düngebericht der Landesregierung Niedersachsens zeigt, dass die Wirtschaftsdüngerexporte aus der Region Weser-Ems in den letzten Jahren weiter zugenommen haben. Der Stickstoffüberschuss der Region beträgt 38.400 t Stickstoff (N) mit Schwerpunkt in den Landkreisen Vechta und Cloppenburg (LWK 2021: 18). Aus den Veredelungsregionen wird überschüssiger Wirtschaftsdünger in andere Gegenden Niedersachsens (20.000 t N) und in andere Bundesländer (18.200 t N) exportiert (LWK 2021: 19). Gleichzeitig sind die Nährstoffüberschüsse in den benachbarten Niederlanden teilweise noch höher, die ebenfalls durch Nährstofftransporte nach Osten abgebaut werden.

Die letzte Novellierung der Düngeverordnung 2017 hat nicht ausreichend dazu beigetragen, dass die Exporte von Wirtschaftsdünger aus der Region Weser-Ems abnehmen. Ein Gutachten des Wasserverbandes spricht davon, dass die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie im Bereich Reduktion der N-Überschüsse in den vergangenen 10 Jahren verfehlt wurden und beziffert die volkswirtschaftlichen Kosten auf 3 Mrd. EUR jährlich (Taube 2021). Die Nährstoffdaten der letzten Jahre zeigen trotz Verschärfung der DüngeVO 2017 einen Anstieg der Wirtschaftsdüngerüberschüsse in der Region. Es muss sich zeigen, ob die

Novellierung von 2020 hinreichend sein wird, um die Überschüsse in der Region Weser-Ems zu reduzieren.

Die Stickstoffüberschüsse und die lokale Ausbringung von Dünger tragen dazu bei, dass Nitrat in Oberflächen und Grundwasser ausgewaschen wird. Eine Bilanz des Messnetzes zeigt deutlich, dass gerade in der Region Weser-Ems die Wasserqualität ungenügend ist: 29 % der 167 niedersächsischen Messstellen weisen Nitratwerte oberhalb des Grenzwertes von 50 mg Nitrat auf und überschreiten den gesetzlichen Maximalwert. Ein Teil der erhöhten Werte tritt in Trinkwassergewinnungsgebieten und in grundwassersensiblen Geestgebieten auf. Die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) ist somit gefährdet. Der Nährstoffbericht der Landwirtschaftskammer spricht diesbezüglich von „dringendem Handlungsbedarf“ (LWK 2020: 3, 51–53). Expert_innen warnen davor, dass N-Filter- und Pufferkapazitäten im Boden erschöpft sein könnten (MEUKB 2020a: 34-37). Eine Folge dieser Entwicklung wäre, dass sich N-Überschüsse direkter auf das Grundwasser auswirken und Verstöße gegen die N-Obergrenze nach der Nitratrichtlinie der EU (50 mg Nitrat je Liter Grundwasser) häufiger würden (EU 1991).

Der Einsatz von Antibiotika in der Tierhaltung steht weiterhin in der Kritik, da es inzwischen in der Humanmedizin Antibiotika-Resistenzen gibt. Seit 2011 gibt es unterschiedliche Versuche, den Einsatz der Antibiotika in der Landwirtschaft zu reduzieren. Unter der rot-grünen Landesregierung wurden tierhaltende Betriebe verpflichtet, den Einsatz von Antibiotika zu dokumentieren. In Kombination mit anderen Maßnahmen hat dies zu einer Reduktion der Antibiotika um 60 % im Zeitraum zwischen 2011 und 2019 geführt (BVL 2020). Der regionale Schwerpunkt des Antibiotika-Einsatzes liegt in der Region Weser-Ems. Seit 2011 ist die Abgabemenge in der Region um etwa die Hälfte zurückgegangen. Aber auch im Jahr 2019 wurden 41,2 % aller Antibiotika in der Postleitzahlregion 49 Vechta-Cloppenburg eingesetzt (BVL 2020).

2.3 Rückgang Artenvielfalt

Der Schutz der Artenvielfalt ist eine der großen Herausforderung der nächsten Jahre. Unterschiedliche Studien und Stellungnahmen wie die der Leopoldina haben deutlich gemacht, dass die Landwirtschaft eine starke Verantwortung für den Erhalt der Arten trägt (Leopoldina 2020).

Eine Herausforderung in Niedersachsen besteht vor allem in der Umsetzung von europäischem Naturschutz nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH), die Arten und Biotope von europäischer Bedeutung schützen soll. Im terrestrischen Bereich machen die FFH-Flächen 325.615 ha aus, der Anteil an der Landesfläche liegt bei 6,8 %, was im Vergleich zu anderen Bundesländern eher unterdurchschnittlich ist (BfN 2020).

Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Niedersachsen ist dennoch defizitär, da die Ausarbeitung der FFH-Managementpläne für die Gebiete sowie die Gebietssicherung immer noch nicht abgeschlossen ist. Aktuell fehlt in 33 FFH-Gebieten in Niedersachsen eine Gebietssicherung, was deutschlandweit das größte Defizit in der Umsetzung der FFH-Verpflichtungen darstellt (NABU 2021).

Es besteht ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen einer unzureichenden Umsetzung der FFH-Richtlinie, das Anfang 2020 offiziell eröffnet wurde. Die EU-Kommission bemängelt in ihrer Klage die Qualität der Managementpläne, die Dokumentation sowie die Weiterleitung von Informationen an die Öffentlichkeit (EU-Kommission 2020). Der Nabu Deutschland hat aufgrund des mangelnden Schutzes des Rebhuhns eine eigene Klage vor dem europäischen Gerichtshof eingereicht. Er bemängelt den starken Rückgang der Art (seit 1980 sind 91 % der Bestände zurückgegangen) sowie den mangelhaften Schutz über die FFH-Umsetzung (NABU 2020).

Die Probleme der FFH-Umsetzung bestehen in Niedersachsen bereits seit den 2000ern, als die oberen Naturschutzbehörden aufgelöst und der Haushalt des Umweltministeriums gekürzt wurde. Die Umsetzung der FFH-Richtlinie wurde damals an die Landkreise delegiert, was jedoch angesichts der dort geringen personellen Ausstattung die Umsetzung der FFH-Richtlinie verlangsamt. Unter der rot-grünen Landesregierung (bis 2017) wurde zwischen dem Landesministerium für Umwelt und den niedersächsischen Landkreisen im Jahr 2014 eine neue Zielvereinbarung über die FFH-Umsetzung bis 2020 getroffen (MUEBK 2018), die mit Mittelzusagen verknüpft war. Allerdings bestehen die Probleme und Defizite weiterhin (NABU 2021). Andere Kritikpunkte etwa von Seiten der Landwirtschaft bestehen auch hinsichtlich der Verfügbarkeit von Informationen über die Schutzgebiete. Auch die Gebietsbetreuung wird von landwirtschaftlichen Akteuren in Niedersachsen kritisch gesehen (Knauber 2019).



2.4 Klimawandel

Der Klimawandel ist seit den Dürresommern 2018 und 19 verstärkt ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt.

Die Landwirtschaft ist einerseits von den sich verändernden klimatischen Bedingungen betroffen. Extremwetterereignisse (Hagel, Gewitter, Starkregen, aber auch lange Dürreperioden) machen den Anbau schlechter planbar und erhöhen das Ausfallrisiko. Der Anstieg der Temperaturen begünstigt invasive Schädlinge aus Südeuropa und führt in der Tierhaltung zu erhöhtem Stress. Folglich betrafen die Schäden 2018 nicht nur Marktfruchtbetriebe, sondern auch die Milchviehbetriebe, die im Herbst aufgrund des Futtermangels häufiger als in den Vorjahren Kühe notschlachten mussten.

Andererseits ist die Landwirtschaft Verursacherin von Treibhausgas (THG)-Emissionen, die zunächst aus der Düngung und der Tierhaltung stammen. Allerdings beeinflusst die Landwirtschaft auch den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forst (LULUCF), der ebenfalls weitere Emissionen erzeugt. Umgebrochenes

Grünland oder trockengelegte Moorflächen tragen zu den Emissionen ebenfalls bei und werden häufig als Ackerfläche genutzt. Die Sektoren Landwirtschaft und Landnutzungsänderung (LULUCF) trugen 2019 zu 12,9 % zu den nationalen THG-Emissionen bei (UBA 2020).

Das Pariser Klimaschutzabkommen und der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) zum Klimaschutzgesetz der Bundesregierung vom Mai 2021 zeigen den Handlungsbedarf sowie konkrete THG-Reduktionsziele für die Landwirtschaft auf (BVerfG 2021). Der Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom Mai 2021 sieht neue Reduktionsverpflichtungen für die Sektoren Landwirtschaft und Landnutzungsänderungen vor: Die Emissionen sollen um 25 Mio. t CO₂-Äquivalente bis 2030 gesenkt werden (BR 2021). Eine der wichtigen Maßnahmen zur Reduktion der THG-Emissionen besteht dabei in der Wiedervernässung von Mooren (WBAE und WBF 2016). Niedersachsen hat bundesweit mit Abstand die größten Moorflächen mit 4.345 km², was 30 % aller Moore bundesweit ist (BfN 2021) und die Bedeutung dieser Thematik für das Bundesland belegt.

3. Zum Policy Mix einer nachhaltigen Transformation

Für eine nachhaltige Transformation ist ein Policy-Mix mit unterschiedlichen Elementen des Ordnungsrechtes, des Förderrechtes, der politischen Kommunikation und der spezifischen Beratung erforderlich. Bei der Förderung positiver Externalitäten (Biodiversität) dürften das Förderrecht und die Beratung Vorrang haben, da hier die Motivation und Freiwilligkeit von zentraler Bedeutung sind.

Bei der Begrenzung negativer Externalitäten (v. a. bei den N-Überschüssen) sowie bei der Gestaltung der Zukunft des Arbeitsmarktes erscheint es vor allem wichtig, die ordnungsrechtlichen Bestimmungen durchzusetzen und vorhandene Umsetzungsdefizite zu beseitigen. Dies dürfte für die Betriebe mehr administrativen Aufwand bedeuten, ist jedoch gleichzeitig auch im Interesse derjenigen Betriebe, die sich an geltendes Recht halten.

Das Thema des Umbaus der Tierhaltung in Niedersachsen lässt sich nur mit einer Kombination von Maßnahmen und mit erheblichen finanziellen Mitteln bewerkstelligen. Ordnungsrecht hat dabei die Funktion, Mindeststandards zu sichern und die Formen der Tierhaltung verbindlich zu definieren, damit die Märkte sich entlang dieser Regeln organisieren können. Dies ist bisher auf Bundesebene trotz Empfehlung der Borchert-Kommission oder des Wissenschaftlichen Beirats Agrarpolitik von 2015 unterblieben

(Borchert-Kommission 2019; WBAE 2015), wobei in Niedersachsen ab 2030 nur noch die Haltungsformen 3 und 4 genehmigungsfähig sein sollen. Über Investitionsmaßnahmen können umstellungswillige Betriebe beim Stallumbau und der Neuausrichtung ihrer Tierhaltung gefördert werden. Marktchance und eine gezielte Beratung dürften die Wahrscheinlichkeit eines Umstiegs einzelner Betriebe vergrößern.

Beim Thema der Wiedervernässung von Mooren erscheint es dagegen naheliegend, zumindest auch auf Freiwilligkeit zu setzen. Vor allem der Kommunikation und Beratung kommt eine wichtige Rolle zu. Eine Wiedervernässung von organischen Böden, von Moorflächen und Feuchtgebieten lässt sich nur im Ausnahmefall auf der Basis von Ordnungsrecht durchsetzen. Es erscheint sinnvoller umfassende Fördermaßnahmen anzubieten. Die Frage, ob ggf. gezielt Moorflächen gekauft werden, ist strategischer Natur. Hohe Landpreise machen diese Strategie für einen Landeshaushalt sehr teuer und ein groß angelegter Kauf von Moorflächen könnte den Druck auf den Bodenmarkt erhöhen. Eine Förderung der Wiedervernässung bei gleichzeitigem Verbleib des Bodeneigentums beim Betrieb bietet dagegen einige strategische Vorteile, erfordert jedoch attraktive Förderangebote und Beratung für die Betriebe.

4. Maßnahmen zur Transformation

4.1 Tierhaltung, Nährstoff-Überschüsse und Antibiotika

1. Transformation der Tierhaltung in Niedersachsen

Die Rolle des Ordnungsrechtes kann beim Umbau der Tierhaltung eine wichtige Rolle spielen. Erhöhte Standards beim Stallbau und bei der Ausbringung von organischem Dünger werden die intensive, auf Kostenführerschaft ausgerichtete Tierhaltung erschweren. Es ist gesellschaftlich kaum erklärbar, dass eine Branche in hohem Maße von einer Strategie der Kostenführerschaft profitiert und gleichzeitig die Umweltkosten dieses Systems durch Bürger_innen und Verbraucher_innen getragen werden müssen. Für einige Betriebe dürfte Kostenführerschaft auch mittelfristig die Hauptstrategie bleiben, allerdings müssen dann Umweltstandards etabliert werden, die die schädlichen Auswirkungen der Stickstoffüberschüsse deutlich begrenzen. Ein ähnliches Prinzip gilt für Tierschutzstandards in der Veredelungswirtschaft. Die Aufgabe des Ordnungsrechtes besteht darin, gesellschaftlich akzeptierte Mindeststandards durchzusetzen.

Für die Betriebe, die sich auf einen Umbau ihrer Tierhaltung einlassen, sind weitere Angebote erforderlich. Eine verbindliche staatliche Definition von Haltungsformen ist notwendig, um am Markt ausreichende Transparenz zu schaffen. Die Borchert-Kommission hat hierbei ein dreistufiges Modell vorgeschlagen (Borchert-Kommission 2020), der Aldi-Konzern hat Ende Juni 2021 eine Überarbeitung seiner Tierhaltungsstandards angekündigt (Tagesschau 2021). Erst wenn sich eine tierfreundliche Haltung der Betriebe langfristig durch bessere Vermarktungsmöglichkeiten amortisiert, wird es für Betriebe ökonomisch interessant, über einen Stallumbau nachzudenken. Insofern stellt sich die Frage, wie nachhaltig die Nachfrageände-

rung nach Fleisch aus Tierwohl-Ställen ist. Eine Investitionsförderung für den Stallumbau könnte die skizzierte Strategie begleiten. Gezielte Beratung und Kommunikation sollten gleichzeitig für das Anliegen werben.

2. Nährstoffüberschüsse reduzieren

Es wird sich in den nächsten Jahren zeigen, ob die Novellierung der Düngeverordnung 2020 geeignet ist, die Nährstoffüberschüsse in der Region Weser-Ems zu reduzieren. Allerdings erscheint es naheliegend, ein System aufzubauen, das schlagspezifische N-Frachten dokumentiert und das aktuelle System mittelfristig ersetzt. Wenn die gesetzlichen Maßnahmen nicht ausreichend greifen sollten, erscheint es naheliegend, über eine Viehbesatzobergrenze in der landwirtschaftlichen und gewerblichen Tierhaltung zu diskutieren.

3. Dokumentation und Transparenz bei Antibiotika und Nährstoffen

Verzeichnisse von Antibiotika oder die Dokumentation von Gülletransporten tragen zur Transparenz bei und haben dabei geholfen, Missbrauch zu reduzieren. Die rechtlichen Grundlagen sind inhaltlich sinnvoll, aber bei der Kontrolle und Sanktionierung von rechtswidrigem Verhalten besteht weiterhin Handlungsbedarf. Eine wichtige Aufgabe auf Landesebene besteht darin, die Umsetzungsdefizite bei der Kontrolle von rechtlichen Standards in der Tierhaltung zu beheben.

4. Weidehaltung fördern

Systeme der Weidehaltung können über die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der II. Säule (AUKM) gefördert werden, hier liegen in Niedersachsen bereits Erfahrung aus der rot-grünen Regierung vor.

4.2 Schutz der Biodiversität und Sicherung wertvoller Biotope

Im Naturschutz existiert eine lange Tradition, Flächen durch ordnungsrechtliche Maßnahmen zu sichern. Diese Praxis bedeutet für Betriebe de facto eine Teilenteignung und macht Landwirte zu Gegnern des Artenschutzes. Eine zielführende politische Strategie sollte daher auf Freiwilligkeit, auf attraktive Förderinstrumente, auf Kommunikation und Beratung von Betriebsleiter_innen setzen. Die Motivation von Landwirt_innen, etwas für den Artenschutz zu tun, ist häufig anzutreffen, insofern erscheint es wichtiger, diese Motivation zu fördern und durch gezielte Beratung die Fachlichkeit von Maßnahmen zu sichern (Lakner 2021).

1. Die Förderinstrumente der GAP-Reform nutzen

Die Umsetzung der GAP-Reform 2021, die Ende Juni in Brüssel beschlossen wurde und deren Transformation in nationales Recht bereits vor der Bundestagswahl beschlossen wurde, bietet vielfältige Möglichkeiten, die Biodiversität in der Landwirtschaft durch Öko-Regeln und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu fördern. Die Programmierung des Programmes für ländliche Räume (II. Säule) in Niedersachsen sollte daher einen finanziellen und inhaltlichen Schwerpunkt auf die Förderung der Artenvielfalt in der Landwirtschaft setzen (Lakner et al. 2021).

2. Mehr Innovation in den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

Es gibt eine Reihe von innovativen Methoden, mit denen Umweltleistungen in der Landwirtschaft gefördert werden können. Diese Methoden wurden bisher in der Programmierung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in Deutschland berücksichtigt. Die Möglichkeit, Umweltleistungen über Punkte zu fördern, wurde vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) in Schleswig-Holstein erprobt (Neumann et al. 2017) und bereits in Österreich mehrere Jahre getestet. Die kooperative Umsetzung von Fördermaßnahmen durch mehrere Betriebe ist in den Niederlanden bereits in die Praxis umgesetzt worden (Westerink et al. 2017). In den Agrarumweltmaßnahmen fehlen bisher Anreize, Maßnahmen auf der Landschaftsebene zu planen und durchzuführen. Insgesamt ist mehr Beratung und Motivation für die Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen erforderlich (vgl. Lakner 2021).

3. Den Niedersächsischen Weg fortsetzen und mit Leben füllen

Mit dem „Niedersächsischen Weg“ wurde 2020 auf Landesebene ein spezielles Program für den Naturschutz zwischen den Ministerien für Umwelt und Landwirtschaft, dem Landvolk und zwei Umweltverbänden vereinbart und beschlossen. Das Maßnahmenbündel sieht zusätzlich 30 Mio. EUR in den Jahren bis 2023 für die Finanzierung von Managementplänen in Natura 2000-Gebieten vor, auch die Gebietsbetreuung soll gestärkt werden (vgl. MUEBK 2020b). Es muss sich zeigen, ob diese Maßnahmen hinreichend sein werden, um die gesetzlichen Verpflichtungen zu erfüllen und die Pflichten zur Gebietsicherung und Dokumentation zu erfüllen.

4. FFH-Richtlinie umsetzen

Die Umsetzung der FFH-Richtlinie ist aus Sicht des Naturschutzes eine zentrale Aufgabe in Niedersachsen, gerade weil hier in der Vergangenheit große strategische Fehler gemacht wurden. Die Gebiete müssen zeitnah mit einem Managementplan ausgestattet werden. Daneben besteht die agrarpolitische Aufgabe darin, die Landbewirtschaftler_innen mit Förderangeboten und einer konstruktiven Gebietsbetreuung bei der Umsetzung von FFH-Maßnahmen zu unterstützen. Die Naturschutzberatung kann hierbei eine wichtige Rolle spielen um die Akzeptanz der Landwirt_innen für Naturschutzanliegen im Bereich der FFH-Richtlinie zu fördern. Auch aus bundespolitischer Sicht sind Verbesserungen bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie auf Landesebene wichtig, da nur so Strafzahlungen an die EU vermieden werden können.

4.3 Klimaschutz in der Landwirtschaft

Durch das neue Klimagesetz wird eine deutliche Verminderung der Emissionen bis 2030 angestrebt, bis 2045 soll Klimaneutralität in Deutschland erreicht werden. Auch die Landwirtschaft ist von den Reduktionspflichten nicht ausgenommen. Wenn diese Ziele umgesetzt werden sollen, ist eine vielfältige Strategie notwendig.

1. Wiedervernässung von Mooren und Feuchtgebieten fördern

Die Umwandlung von organischen Böden und die Wiedervernässung von niedersächsischen Moorflächen und Feuchtgebieten sind von zentraler Bedeutung, da die Hebelwirkung dieser Maßnahme besonders hoch ist

(Tanneberger et al. 2020). Mittelfristig sind eine Strategie sowie Fördermittel für die Umsetzung einer Wiedervernässung und einer Gebietssicherung notwendig. Es ist damit zu rechnen, dass eine neue Bundesregierung ab Herbst 2021 die nationale Moorstrategie vorantreiben wird. Die zu verwendenden Mittel dürften sehr hoch ausfallen, da die Flächen entweder extensiviert oder ggf. sogar gekauft werden müssen. Das Mittel des lokalen Flächentausches könnte hierbei verstärkt zum Einsatz kommen, dürfte aber den Druck auf lokale Bodenmärkte erhöhen. Insofern wird auch eine solche Strategie erhebliche finanzielle Mittel erfordern. Die Wiedervernässung von Mooren stellt eine große politische und administrative Herausforderung dar und sie muss den Akteur_innen in der Landwirtschaft vermittelt werden, da nicht allen klar ist, warum eine Wiedervernässung von Mooren ein entscheidender Beitrag für den Klimaschutz sein kann.

2. Andere Maßnahmen des Klimaschutzes ausbauen

Weitere strategische Elemente können die Entwicklung und Förderung von Agro-Forst-Systemen, die weitere Steigerung der Düngeneffizienz sowie der Aufbau von Humus sein. Allerdings ist die Hebelwirkung dieser Maßnahmen deutlich geringer. Einen vollständigen Überblick über alle Maßnahmen des Klimaschutzes bietet das Gutachten der Wissenschaftlichen Beiräte für Ernährungs- und Agrarpolitik, sowie Forstpolitik von 2016 (WBAE & WBF 2016).

3. Ernährungsstile neu bewerten und diskutieren

Zu einer Klimaschutzstrategie gehört auch die Diskussion um eine mögliche Änderung von Ernährungsgewohnheiten. Der Verzicht auf Fleisch oder auf andere tierische Produkte kann die Nachfrage nach tierischen Produkten reduzieren. Allerdings sind solche Debatten sehr langwierig und beinhalten immer das Problem einer paternalistischen Haltung, die Bürger_innen und Konsument_innen vorschreiben will, wie sie sich ernähren sollen. Insofern ist diese Diskussion politisch heikel. Andererseits zeigen Modellierungen die Bedeutung dieser Strategie (Clark et al. 2020). Absolut betrachtet können veränderte Ernährungsgewohnheiten indirekt zur Reduktion von THG-Emissionen beitragen, aber in der Praxis ist diese Strategie erst mittelfristig wirksam und lässt sich nur über sog. Nudging-Ansätze, Kommunikation und Diskussion fördern. Des Weiteren wäre eine Änderung der Ernährungsstile über Deutschland hinaus notwendig und liegt daher außerhalb des Einflussbereiches der nationalen Agrar- und Ernährungspolitik.

4.4 Faire und zukunftsfähige Arbeitsbedingungen sichern

Die Arbeit in der Landwirtschaft hat sich in den letzten 30 Jahren deutlich verändert, da sich die Ausrichtung des Sektors und das Berufsbild Landwirt_in verändert hat. Diese Veränderung wird sich fortsetzen, zumal die Digitalisierung und die oben skizzierten Herausforderungen zusätzliche Anforderungen an landwirtschaftliche Betriebe stellen. Arbeit in der Landwirtschaft wird in Zukunft mehr Wissen und mehr Dokumentationspflichten vorsehen.

Faire Arbeitsbedingungen in der Landwirtschaft können zum Vorteil für zukunftsfähige Betriebe werden. Wenn Betriebe den Mitarbeiter_innen gute Arbeitsbedingungen und Löhne sowie die Möglichkeit zur Entwicklung und Fortbildung bieten, werden sie in der Lage sein, gut ausgebildete und motiviert Mitarbeiter_innen zu gewinnen. Dies trifft insbesondere für die Ausbildung in der Landwirtschaft und die Gewinnung von möglichen Lehrlingen zu. Gleichzeitig ist ein Arbeitsplatz in der Landwirtschaft „teuer“, da die entsprechende Technik zur Verfügung stehen muss. Betriebe stellen Mitarbeiter_innen ein, wenn sie in einem Betriebszweig zusätzlich Geld verdienen können. Insofern sind auskömmliche Beschäftigungsverhältnisse mit Perspektive immer auch davon abhängig, wie wettbewerbsfähig ein Betrieb ist und wie sehr ein Betrieb marktorientiert wirtschaftet.

Für den Sektor Landwirtschaft sind abhängig Beschäftigte zunehmend von Bedeutung. Die Struktur der Familienbetriebe spielt zwar weiterhin eine dominierende Rolle, aber landwirtschaftliche Haushalte sind nicht mehr einseitig auf den Betrieb ausgerichtet, die Einkommensquellen sind divers.

Ein Problem stellen die prekären Arbeitsverhältnisse in der Landwirtschaft dar. Die Durchsetzung der Standards des Arbeitsrechtes bleibt eine wichtige Aufgabe, hier hat gerade die Corona-Krise systemische Probleme offengelegt, selbst wenn dies zunächst Einzelfälle sind und viele Betriebe sich gesetzeskonform verhalten. Für eine Durchsetzung des Arbeitsrechtes könnten verstärkte Kontrollen notwendig sein, auch im Blick auf die Betriebe, die sich um gute Arbeitsbedingungen bemühen, rechtliche Standards einhalten und durch Verstöße in anderen Betrieben in ein schlechtes Licht gerückt werden.

Literaturverzeichnis

- BfA (2020): Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte – Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen); Bundesagentur für Arbeit (BfA), Nürnberg.
- BfN (2020): FFH-Gebiete in Deutschland gemäß Art. 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie (92/43/EWG) (Stand 15.12.2020); Bundesamt für Naturschutz (BfN), Bonn, <https://bit.ly/3xS7Eka>
- BfN (2021): Moorflächen in den Bundesländern; Website des Bundesamtes für Naturschutz (BfN); Bonn, <https://bit.ly/2U2edll>
- BLE (2020): Strukturdaten zum Ökologischen Landbau in Deutschland (Stand 31.12.2019); Datensatz bereitgestellt von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), Bonn, <https://bit.ly/34KtVEm>
- BMEL (2020): Ökologischer Landbau in Deutschland (Stand Februar 2020); Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), <https://bit.ly/3y5qaWD>
- BR (2021): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (Entwurf vom 11.05.2021), Bundesregierung (BR), Berlin, <https://bit.ly/3qbE4DW>.
- Brandt, A. & H.-U. Jung (2020): Vielfalt und Ungleichheit der regionalen Entwicklung in Niedersachsen, Neues Archiv Niedersachsen 2/2020: S.28–41, <https://bit.ly/362ssd3>.
- Borchert-Kommission (2020): Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung (Borchert-Kommission), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Berlin, <https://bit.ly/3hjTEcu>.
- BVerfG (2021): Verfassungsbeschwerden gegen das Klimaschutzgesetz teilweise erfolgreich, Pressemitteilung Nr. 31/2021 vom 29. April 2021, Bundesverfassungsgericht, Karlsruhe, <https://bit.ly/3uf8fKG>
- BVL (2020): Abgabe an Antibiotika in der Tiermedizin sinkt weiter (Presseinformation am 29.07.2020 des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Bonn, <https://bit.ly/3x3GwP5>.
- Clark, M. A., Domingo, N. G. G., Colgan, K., Thakrar, S. K., Tilman, D., Lynch, J., Azevedo, I. L., Hill, J. D. (2020). Global food system emissions could preclude achieving the 1.5° and 2°C climate change targets, Science. 370, 705–708
- Deblitz, C., J. Efken, M. Banse, F. Isermeyer, C. Rohlmann, H. Tergast, P. Thobe & M. Verhaagh (2021): Politikfolgenabschätzung zu den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung, Thünen-Working Paper 173/2021. Braunschweig, <https://bit.ly/2TnohWo>.
- Destatis (2020): Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung nach Wirtschaftsbereichen und Gebietseinheiten. Statistisches Bundesamt (Destatis); Wiesbaden.
- Destatis (2017a): Landwirtschaftliche Betriebe mit Bewässerungsmöglichkeit auf Freilandflächen – ohne Frostschutzberechnung – und bewässerte Fläche 2015, Statistisches Bundesamt (Destatis); Wiesbaden, <https://bit.ly/3teeNIR>.
- Destatis (2017b): Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, Berufsbildung der Betriebsleiter/ Geschäftsführer nach der Agrarstrukturerhebung. Fachserie 2.1.8 des Statistischen Bundesamtes (Destatis); Wiesbaden, <https://bit.ly/2UiQoWN>.
- DMH (2020): Standorte des Zuckerrübenanbaus und der Zuckerraffinerien; Deutsche Melasse Handelsgesellschaft (DMH), Hamburg, <https://bit.ly/3ieJEDt>.
- EU-Kommission (2020): Habitat-Richtlinie: Kommission verschärft Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland; Pressemitteilung der Europäische Kommission vom 12.02.2020; Brüssel, https://ec.europa.eu/germany/news/20200212-habitat-richtlinie_de
- EU-Kommission (1991): Nitratrichtlinie – Richtlinie des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG), EU-Kommission, Brüssel, <https://bit.ly/3dzgQIX>.
- GMC (2018): Informationspapier zur Rolle der Moore in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2021, Informationspapier von Juni 2018, Greifswald Moor Centrum (GMC), Greifswald, <https://bit.ly/3hx1csz>.
- GMC (2021): Torfmoos-Anbau ist großflächig erprobt und hat viele Vorteile – jetzt in die Fläche bringen! Faktenpapier zum Torfmoos-Anbau in Niedersachsen, 02/2021; Greifswald Moorzentrum (GMC); Greifswald, <https://bit.ly/3wdpcGj>.
- Kommission Niedersachsen 2030 (2019): Niedersachsen 2030 – Potenziale und Perspektiven (Gutachten); Landesregierung Niedersachsen; Hannover, <https://bit.ly/3xZeJqj>.
- Kompetenzzentrum Bioökonomie (2017): Biogas in Niedersachsen, Inventur 2016. 3N Kompetenzzentrum Niedersachsen, Netzwerk Nachwachsende Rohstoffe und Bioökonomie e.V.; Hannover, <https://bit.ly/3cf9VOD>.
- Knauber, L. (2019): Umsetzungsmodelle der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und Betreuungsmodelle in den Bundesländern Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen; Masterarbeit an der Georg-August-Universität Göttingen, Fakultät für Agrarwissenschaften, Göttingen.
- KÖN (2021): Ökolandbau in den niedersächsischen Landkreisen im Mai 2020; Meldung vom 01.09.2020; Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen (KÖN), Visselhövede, <https://bit.ly/34G6uvT>.
- Lakner, S., C. Holst & B. Heinrich (2012): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU 2014 – mögliche Folgen des Greenings, In: Neues Archiv Niedersachsen 2012, Heft 2, S. 28–49.

- Lakner, S., C. Schleyer, J. Schmidt & Y. Zinngrebe (2021): Agricultural Policy for Biodiversity: Facilitators and Barriers for Transformation, in Beckmann, V. (Ed.): *Transitioning to Sustainable Life on Land*, MDPI, Basel, Switzerland, <https://bit.ly/3jswjrQ>.
- Lakner, S. (2021): Möglichkeiten der Kommunikation und Kooperation gesellschaftlicher Akteure am Beispiel der Naturschutzberatung in der Landwirtschaft; Preprint: Tagungsbeitrag zur Loccumer Landwirtschaftstagung. „Ein Gesellschaftsvertrag für die Landwirtschaft“; 5./6. Februar 2021, <https://bit.ly/2UjHM2b>.
- Leopoldina (2020): Biodiversität und Management von Agrarlandschaften – Umfassendes Handeln ist jetzt wichtig; Stellungnahme der Leopoldina Nationale Akademie der Wissenschaften, Halle/Saale.
- LWK (2021): Der Nährstoffbericht für Niedersachsen 2019/2020; Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Hannover.
- LWK (2020): Inhalte der Düngeverordnung vom 30.04.2020; Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Hannover.
- MELV (2014): Einigung über einzelbetriebliches Güllekataster und Erfassung der Daten; Pressemitteilung vom 06.05.2014; Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MELV), Hannover, <https://bit.ly/3j6FVlr>.
- MELV (2021a): Warum auf Ökolandbau umstellen? Pressemitteilung vom 02.06.2021, Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz Niedersachsen (MELV), Hannover, <https://bit.ly/3pfsc34>.
- MELV (2021b): Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2017 (einschließlich Ergänzungen und Aktualisierungen Stand Juni 2021); Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MELV); Hannover, <https://bit.ly/3y1wBdh>.
- MUEBK (2018): Antwort auf die mündliche Anfrage zu: Umsetzung der Natura-2000-Richtlinie in Niedersachsen (Teil 1); Pressemitteilung vom 22.06.2018, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MUEBK); Hannover, <https://bit.ly/3wVWJpA>.
- MUEBK (2020a) Auf gutem Grund – Ein Aktionsprogramm zum Schutz der Böden in Niedersachsen. Papier des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MUEBK), Hannover, <https://bit.ly/2TsMdr>.
- MUEBK (2020b): Der Niedersächsische Weg – Maßnahmenpaket für den Natur-, Arten- und Gewässerschutz; Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (MUEBK) und Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MELV), Hannover, <https://bit.ly/3dcluVF>.
- NABU (2020): NABU reicht Beschwerde gegen Deutschland ein – Rebhuhn-Bestand um über 90 Prozent eingebrochen; Pressemitteilung vom 2. Oktober 2020; Naturschutzbund Niedersachsen e.V., Hannover, <https://bit.ly/3vRqgja>.
- NABU (2021): Naturschutzklage der EU gegen Deutschland – Niedersachsen ist immer noch Schlusslicht; Pressemitteilung des Naturschutzbund Niedersachsen e.V. vom 25.02.2021; Hannover, <https://bit.ly/3qlvF0w>.
- Neumann, H., U. Dierking und F. Taube (2017): Erprobung und Evaluierung eines neuen Verfahrens für die Bewertung und finanzielle Honorierung der Biodiversitäts-, Klima- und Wasserschutzleistungen landwirtschaftlicher Betriebe („Gemeinwohlprämie“); *Berichte über Landwirtschaft* 95(3): 1–37
- NLWKN (2020): FFH-Richtlinie und FFH-Gebiete in Niedersachsen; Website des Niedersächsischen Landesamtes für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN); Hannover, <https://bit.ly/3xP9brr>.
- PECO (2020): Initiative Faire Landwirtschaft, Bericht 2020, Saisonarbeitkräfte in der Landwirtschaft, Peco e.V., IG Bau; Berlin, <https://bit.ly/3y2xfHq>.
- Steinmann, H.-H. & E.S. Dobers (2013): Spatio-temporal analysis of crop rotations and crop sequence patterns in Northern Germany: potential implications on plant health and crop protection, *Journal of Plant Diseases and Protection*. 120, 85–94.
- Tagesschau (2021): Aldi verbant das Billigfleisch; Meldung vom 28.06.2021. url: <https://bit.ly/3AquErT>
- Tanneberger, F., Appulo, L., Ewert, S., Lakner, S., Brolcháin, N. Ó., Peters, J., Wichtmann, W., 2020. The Power of Nature-Based Solutions: How Peatlands Can Help Us to Achieve Key EU Sustainability Objectives, *Advanced Sustainable Systems* 2000146.
- Taube, F. (2021): Die Regelungen zur guten fachlichen Praxis der Düngung (DüV 2020) widersprechen der Zweckbestimmung des Düngegesetzes und tragen zur Verfehlung der Umweltziele Deutschlands und der EU bei; Gutachten für den Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW); Berlin.
- Thiering, J. & E. Bahrs (2010): Die Bedeutung von Wirtschaftsdüngern für die Energieerzeugung – Eine Beurteilung des Gülle-Bonus in der deutschen Bioenergieförderung; in Josef Hambrusch et al. (Hrsg.): *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, Band 19(2): 111–120, <https://bit.ly/3drA8d6>.
- UBA, 2020. Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen 1990-2019, Umweltbundesamt, Dessau, <https://bit.ly/2POPIX3>.
- Westerink, J., R. Jongeneel, N. Polman, K. Prager, J. Franks, P. Dupraz, E. Mettepenningen (2017): Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management; *Land Use Policy* 69: 176–192.
- WBAE (2015): Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung – Gutachten; Wissenschaftlicher Beirat für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE); Berlin.
- WBAE & WBF (2016): Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und Holzverwendung. Gutachten der Wissenschaftlichen Beiräte für Agrar- und Ernährungspolitik (WBAE) und für Forstpolitik (WBF), Berlin, <https://bit.ly/30u2Pz3>.



ISBN: 978-3-98628-012-3