

GAIA

4 | 2019

ECOLOGICAL PERSPECTIVES FOR SCIENCE AND SOCIETY
ÖKOLOGISCHE PERSPEKTIVEN FÜR WISSENSCHAFT UND GESELLSCHAFT



- NACHHALTIGE URBANE TRANSFORMATION
- INSECT CONSERVATION AND AGRICULTURE
- BÄUERLICHE VS. INDUSTRIELLE LANDWIRTSCHAFT

Wachsen oder weichen!?

Eine Analyse der agrarstrukturellen Debatte im Kontext der EU-Agrarpolitik nach 2020

Die Zahl landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland und Europa nimmt ab und ihre durchschnittliche Größe zu. Besteht Anlass für eine stärkere Unterstützung kleinerer Betriebe? Agrarpolitische Interessensgruppen deuten den Größenstrukturwandel unterschiedlich und ziehen verschiedene politische Schlussfolgerungen.

Wiebke Nowack, Julia C. Schmid, Harald Grethe

“Get big or get out”? An analysis of the agricultural structures debate in the context of the post-2020 EU agricultural policy reform
GAIA 28/4 (2019): 356–364

Abstract

Structural changes in agriculture are frequently considered problematic. Concerns are expressed about the declining number of farms and the growth of the farms that remain. A structuring content analysis of 50 position papers on the post-2020 Common Agricultural Policy (CAP) reform shows that the development of agricultural-sized structures is interpreted as a problem of both equity and multifunctionality. The respective positionings overlap when it comes to the principle of performance equity and comes together around the goal of maintaining as many (small) farms as possible. It is either assumed that small enterprises would benefit if subsidies were tied to the provision of public goods, or that promoting the existence of small farms would automatically lead to their provision. Existing studies can only partially prove or refute such connections. What remains is the need for public negotiations regarding the societal functions which agriculture should assume, and with what priority.

Keywords

agriculture, Common Agricultural Policy, farm size, multifunctionality, structural change

Die Landwirtschaft in Deutschland durchläuft seit Jahrzehnten einen tiefgreifenden Strukturwandel: Immer weniger Betriebe bewirtschaften mit weniger Arbeitskräften und steigendem Kapitaleinsatz zunehmend größere Flächen pro Betrieb (Abbildung 1a,b). Die Triebkräfte dieser Entwicklung sind vielfältig. Allem voran verursachen hohe, durch technischen Fortschritt induzierte Produktivitätsfortschritte einen langfristigen Preisrückgang von Agrarprodukten. Die zentrale Strategie landwirtschaftlicher Betriebe war es lange Zeit, ihre Produktion auszuweiten, sich zu spezialisieren und somit Produktionskosten zu verringern („wachsen oder weichen“). Damit einhergehende Konzentrations- und Intensivierungsprozesse, vor allem die zahlreichen Betriebsaufgaben, werden kritisch wahrgenommen (zum Beispiel HBS et al. 2019, S. 21). Dies zeigt sich in wiederkehrenden Forderungen nach einer besonderen staatlichen Förderung „kleinerer Betriebe“. ¹ Medienberichte über „Höfesterben“ und Proteste gegen die „Agrarindustrie“ sowie deren Gegenreaktionen verdeutlichen die polarisierte Debatte um den politischen Umgang mit dem Größenstrukturwandel exemplarisch. ²

Die öffentliche Thematisierung des Strukturwandels ist auch deshalb so aufgeladen, weil der Agrarsektor seit Jahrzehnten durch umfangreiche staatliche Fördergelder beeinflusst wird. Unter dem Dach der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union (EU) fließen in der aktuellen Förderperiode (2014 bis 2020) jährlich 6,2 Milliarden Euro in den deutschen Agrarsektor. Die Auszahlung der Gelder erfolgt mittels zweier EU-Fonds, die gemeinhin als erste und zweite Säule bezeichnet werden. Die erste und finanziell schwerere Säule beinhaltet die sogenannten Direktzahlungen. Ausschlaggebend für die Höhe der Förderung ist

Wiebke Nowack, M. Sc. | +49 30 209346797 | wiebke.nowack@hu-berlin.de

Dr. Julia C. Schmid | j.c.schmid@hu-berlin.de

Prof. Dr. Harald Grethe | grethe@hu-berlin.de

alle: Humboldt-Universität zu Berlin | Lebenswissenschaftliche Fakultät | Albrecht Daniel Thier-Institut für Agrar- und Gartenbauwissenschaften | Fachgebiet Internationaler Agrarhandel und Entwicklung | Unter den Linden 6 | 10099 Berlin | Deutschland

© 2019 W. Nowack et al.; licensee oekom verlag. This article is published under the terms of the Creative Commons Attribution License CC BY 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>). <https://doi.org/10.14512/gaia.28.4.7>
Submitted March 19, 2019; revised version accepted October 22, 2019.

1 In der öffentlichen Auseinandersetzung wird nur in den seltensten Fällen konkretisiert, ab welchem Punkt ein landwirtschaftlicher Betrieb als „klein“ oder „groß“ gilt beziehungsweise wahrgenommen wird. Eine erste Orientierung bietet die durchschnittliche Flächenausstattung der Betriebe (Abbildung 1a), wobei diese regional stark variiert. Im Folgenden wird die in der Debatte unpräzise Bezugnahme auf „kleinere“ Betriebe übernommen.

2 Seit 2011 organisiert ein breites zivilgesellschaftliches Bündnis jährlich eine Großdemonstration unter dem Slogan *Wir haben es satt!*. Als Reaktion organisieren Vertreter(innen) der landwirtschaftlichen Praxis unter dem Slogan *Wir machen euch satt* eine Gegendemonstration und fordern dazu auf, „mit Landwirten“ und nicht „über Landwirte“ zu reden (Nowack und Hoffmann 2019).

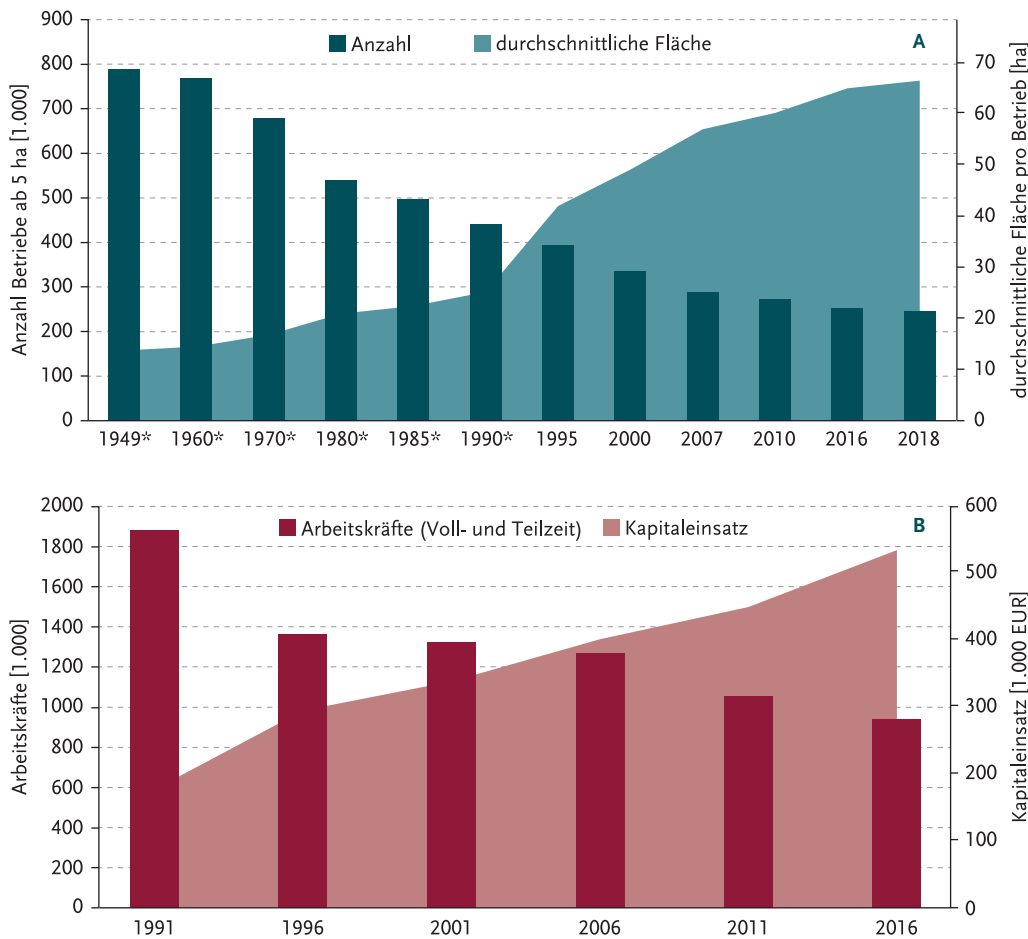


ABBILDUNG 1: Kennziffern agrarstrukturellen Wandels in Deutschland: Entwicklung der Größenstrukturen der deutschen Landwirtschaft (1949 bis 2018) (Abbildung 1a) und beschäftigte Personen und Kapitalintensität (1991 bis 2016) (Abbildung 1b). Deutlich wird das „Wachsen“ (Fläche pro Betrieb und Kapitaleinsatz je Arbeitskraft) und „Weichen“ (Zahl der Betriebe und Arbeitskräfte). Datenquellen: Für die Anzahl und Flächenausstattung landwirtschaftlicher Betriebe: BLE (2017) und Statistisches Bundesamt (2018). Für die Arbeitskräfte: BMEL (2019) und für den Kapitaleinsatz: DBV (2018). Daten in den Jahren mit * beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet.

dabei vor allem die Anzahl bewirtschafteter Hektar: je mehr Fläche, desto höher die Fördersumme. Für die zweite Säule der GAP stehen in Deutschland etwa 21 Prozent des Gesamtbudgets zur Verfügung. Hier werden sowohl umweltbezogene Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft, beispielsweise freiwilliger Agrarumwelt- und Klimaschutz, honoriert als auch diverse Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume gefördert (BMEL 2018).³

Der Logik flächenbezogener Zahlungen folgend, sind die Direktzahlungen zwischen den Betrieben äußerst ungleich verteilt. Rund 20 Prozent der landwirtschaftlichen Betriebe erhalten rund 70 Prozent der Direktzahlungen (BT-Drs. 18/13062). Um die Direktzahlungen gleichmäßiger auf die Betriebe zu verteilen, können die EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Maßnahmen implementieren: Zahlungsobergrenzen pro Betrieb festlegen („Kapung“), die Direktzahlungen degressiv ausgestalten („Degression“), kleinere Betriebe durch eine erhöhte Zahlung für die ersten Hektare eines Betriebs besonders fördern. In Deutschland wird aktuell anteilig von Letzterem Gebrauch gemacht (BMEL 2018).

Das beschriebene Zwei-Säulen-Modell der GAP wurde von Beginn an für mangelnde Effektivität kritisiert. Dies betrifft sowohl die Priorisierung der Ziele als auch die gewählten Instrumente (etwa WBAE 2018). Angesichts der verbreiteten Forderungen nach einer umfassenden GAP-Reform stehen zentrale Steuerungsfragen

bezüglich Landwirtschaft und ihren Auswirkungen auf Umwelt, Klima und Tierwohl sowie der Entwicklung ländlicher Räume zur Debatte. Nicht zuletzt geht es um den politischen Umgang mit dem (Größen-)Strukturwandel und damit um die Frage, ob es legitime Gründe dafür gibt, kleinere Betriebe speziell zu unterstützen. Gerade zu diesem Punkt sind die Positionen und Argumentationen diffus (Latacz-Lohmann et al. 2017). Vor diesem Hintergrund ist das Ziel der vorliegenden Analyse, zentrale Argumentationslinien in der agrarstrukturellen Debatte herauszuarbeiten und mit wissenschaftlichen Erkenntnissen abzugleichen.

Wie über den Größenstrukturwandel geredet wird

Anlässlich der 2020 anstehenden GAP-Reform haben agrarpolitische Akteure ihre Positionen zu den Entwicklungen, die im Agrarsektor stattfinden, und den politischen Steuerungsmöglichkeiten neu formuliert und in Positionspapieren kommuniziert. Diese haben wir aufgrund ihrer Aktualität und des gemeinsamen Bezugspunkts als Untersuchungsmaterial gewählt. Unser Ziel



³ Zum Konzept landwirtschaftlicher Gemeinwohlleistungen: WBAE (2018, S. 6).

TABELLE 1: Maßnahmen zur politischen Steuerung des Größenstrukturwandels in der Landwirtschaft und Akteure.

GEFORDERTE POLITIKMASSNAHME	AKTEURE
Direktzahlungen beibehalten, aber Umschichtung auf erste Hektare erhöhen	Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forst (BSELF), Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern
Direktzahlungen abschaffen, aber als Zwischenlösung höhere Umschichtung für erste Hektare	Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Bund ökologischer Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), BÖLW et al., Die Grünen, Plattform-Verbände
Direktzahlungen beibehalten und Umschichtung im derzeitigem Umfang beibehalten	Deutscher Bauernverband (DBV), Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
Kappung im derzeitigen Fördersystem mind. als Option prüfen	AbL, Benning und Reichert, CDU, Die Grünen
Einführung degressiv gestalteter Zahlungen unabhängig vom Fördersystem	AbL, Plattform-Verbände
spezielle Investitionsförderung für kleinere Betriebe	AbL, BSELF, Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG), Plattform-Verbände, SPD
Ausnahmeregelungen für kleinere Betriebe für Prozessstandards („Bestandsschutz“)	BSELF, CDU
Forschungsgelder für Innovationsmodelle für kleinere Betriebe	European Coordination Via Campesina (ECVC)

war es, alle öffentlich verfügbaren deutschsprachigen Positionspapiere im Zeitraum zwischen 2015 und Juni 2018 zu berücksichtigen, in denen sich etablierte agrarpolitische Akteure zur GAP nach 2020 äußern⁴. Mithilfe der Software *MAXQDA* wurde eine strukturierende qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) durchgeführt. Leitend für die Analyse war das Verständnis von *Frames*. Frames werden von politischen Akteuren als Deutungsrahmen für komplexe Themen und Problemfelder genutzt und interpretieren unübersichtliche Sachverhalte in eine bestimmte Richtung. Interessengruppen versuchen mithilfe solcher Deutungsrahmen öffentliche Diskurse zu beeinflussen (vergleiche Schön und Rein 1994). Um die Frames herauszuarbeiten, wurden in einem iterativen Prozess alle Textabschnitte berücksichtigt, in denen die sich verändernden Größenstrukturen entweder explizit thematisiert werden oder von einem impliziten Zusammenhang zu Strukturfragen ausgegangen werden kann – zum Beispiel im Fall der Erwähnung von bäuerlicher Landwirtschaft oder der Befürwortung von finanzieller Unterstützung von Hofnachfolger(inne)n.

Im Folgenden wird zunächst beschrieben, wie sich die Akteure zum landwirtschaftlichen Größenstrukturwandel generell positionieren. Darauf aufbauend werden die in der Analyse identifizierten Deutungsrahmen sowie die darauf basierenden Argumentationen der Akteure dargestellt.

Allgemein negative Bewertung der Entwicklungen

In den Texten finden unterschiedliche Begrifflichkeiten Verwendung, um den Größenstrukturwandel sowie damit in Verbindung stehende Steuerungsfragen zu thematisieren. In einem Viertel der berücksichtigten Textstellen wird beispielsweise explizit Bezug auf „kleine und mittlere Betriebe“ genommen, ebenfalls in einem Viertel der Textstellen ist der Begriff „bäuerlich“ präsent, während zehn Prozent der Textsegmente positive Hervorhebun-

gen einer „vielfältigen“ Agrarstruktur beinhalten. „Strukturumbrüche“ oder eine „Beschleunigung des Strukturwandels“ gelten in allen analysierten Papieren als unerwünscht.

Darüber hinaus zeigen die verbreitete Forderung, Junglandwirt(inn)e(n) stärker zu fördern (50 Prozent aller Akteure), und die negative Bewertung von Konzentrationsprozessen auf dem Bodenmarkt, dass der Erhalt möglichst vieler Betriebe gegenüber einer rückläufigen Anzahl präferiert wird. Vor allem CDU und SPD sowie die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) bringen in diesem Kontext ihre Präferenz für eine „breite Verteilung des Bodeneigentums“ zum Ausdruck und plädieren für rechtliche Maßnahmen gegen den Landkauf durch überregionale oder außerlandwirtschaftliche Akteure.

Wenn es um politische Maßnahmen und die Ausgestaltung der Förderstruktur nach 2020 geht, divergieren die Auffassungen stärker. Einen Überblick über geforderte Instrumente zur politischen Steuerung des Größenstrukturwandels gibt Tabelle 1. Explizit ablehnend gegenüber den Instrumenten der Kappung und Degression äußern sich der Deutsche Bauernverband (DBV), Die Linke sowie die ostdeutschen Länder.

Zwei zentrale Deutungsrahmen: Verteilungsgerechtigkeit und Multifunktionalität

Im Fokus unserer Analyse steht die Frage, wie beziehungsweise im welchem Kontext die Akteure ihre Forderungen begründen – anders ausgedrückt, wie Positionierungen zum Umgang mit dem Größenstrukturwandel *geframed* werden. Abbildung 2 fasst die

⁴ Insgesamt wurden in der Analyse 50 Positionspapiere von 32 Organisationen berücksichtigt. Eine Übersicht über das Untersuchungsmaterial ist online einsehbar: www.oekom.de/publikationen/zeitschriften/gaia/supplementary-material/c-157. Diejenigen Papiere, die im Artikel direkt zitiert sind, sind außerdem im Literaturverzeichnis aufgenommen.

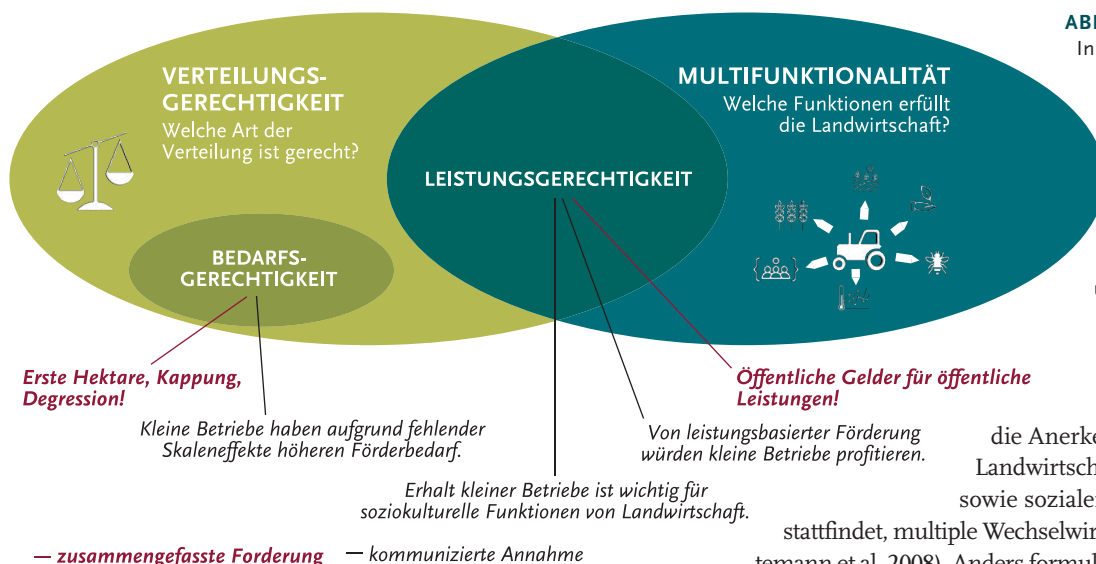


ABBILDUNG 2:
In der Debatte um die politische Steuerung des Größenstrukturwandels in der Landwirtschaft nutzen die Akteure vor allem zwei sich überlappende Deutungsrahmen: *Verteilungsgerechtigkeit* und *Multifunktionalität*.

zentralen Ergebnisse unserer Analyse auf Metaebene zusammen: Die Akteure deuten den Größenstrukturwandel in ihren Positionspapieren als Problem der Verteilungsgerechtigkeit und/oder als Multifunktionalitätsproblem. Beide Deutungsrahmen vermischen sich im Prinzip der Leistungsgerechtigkeit, insbesondere in dem in der Debatte sehr präsenten Ruf „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“. Diesbezüglich kommunizieren die Akteure verschiedene Annahmen zu den Zusammenhängen zwischen der Betriebsgröße und dem Umfang und der Art bereitgestellter gesellschaftlicher Funktionen.

Wird der Deutungsrahmen *Verteilungsgerechtigkeit* genutzt, kritisieren diejenigen Akteure, die für eine stärkere Förderung von kleineren Betrieben plädieren, die für sie geringer ausfallenden Direktzahlungen beziehungsweise fordern eine *gerechtere* Mittelverteilung. Die weitgehend an der bewirtschafteten Fläche eines Betriebs orientierten Direktzahlungen sind in den Augen vieler Akteure entsprechend *ungerecht*. Im Material wird weiterhin deutlich, dass das zugrunde liegende Verständnis von Verteilungsgerechtigkeit zwischen *Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit* variiert⁵: Einerseits sollten die Fördermittel zukünftig stärker am *Förderbedarf* landwirtschaftlicher Betriebe orientiert sein (Bedarfsgerechtigkeit) und/oder andererseits an die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen der Betriebe geknüpft werden (Leistungsgerechtigkeit). Mit beiden Forderungen zielen die Akteure darauf ab, dass kleinere Betriebe zukünftig mehr Fördermittel erhalten. Die Argumentation über das Prinzip der *Leistungsgerechtigkeit* funktioniert dabei nur unter der Annahme, dass kleinere Betriebe mehr Gemeinwohlleistungen erbringen als größere. An dieser Stelle überschneiden sich die beiden Deutungsrahmen Verteilungsgerechtigkeit und Multifunktionalität.

Multifunktionalität als Begriff und Konzept hat sich im agrarpolitischen Kontext in den 1990er-Jahren etabliert. Dahinter steht

die Anerkennung, dass zwischen Landwirtschaft und der natürlichen sowie sozialen Umwelt, in der diese stattfindet, multiple Wechselwirkungen bestehen (Wüstemann et al. 2008). Anders formuliert: Landwirtschaft produziert nicht nur über den Markt entlohnte Güter, sondern erfüllt auch vielfältige gesellschaftliche Funktionen (zum Beispiel Gestaltung von Kulturlandschaften). Im Unterschied zu dem verwandten Konzept der *Ökosystemdienstleistungen* (Constanza et al. 1997) stehen im Multifunktionalitätsdiskurs meist weniger die Leistungen von (landwirtschaftlich geprägten) Ökosystemen im Zentrum, sondern landwirtschaftliche Betriebe, die Funktionen erfüllen beziehungsweise nicht erfüllen (Huang et al. 2015).

In der agrarstrukturellen Debatte spiegelt sich der Multifunktionalitätsdiskurs insofern wider, als im- und explizit verhandelt wird, welche der multiplen Funktionen von Landwirtschaft aufgrund eines drohenden Funktionsverlusts oder einem Wunsch nach einer (verstärkten) Funktionsbereitstellung (= Leistung) in den Vordergrund des agrarpolitischen Fördersystems rücken sollten. Während alle Akteure grundsätzlich dafür argumentieren, dass „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“ ausgegeben werden sollten, unterscheiden sich die Forderungen darin, *welche* öffentlichen Leistungen mittels welcher Förderinstrumente honoriert werden sollen. Der DBV betont etwa die Flächennutzungsfunktion zur Produktion von Nahrungsmitteln und sieht die Direktzahlungen als geeignetes Instrument, alle damit einhergehenden gesellschaftlichen Leistungen pauschal zu honorieren. Unterschiedliche Betriebsgrößen sieht der DBV bereits ausreichend berücksichtigt. Befürworter(innen) einer verstärkten Förderung kleinerer Betriebe problematisieren den voranschreitenden Größenstrukturwandel – neben der Kritik an der Verteilungswirkung der Direktzahlungen – im Kontext unterschiedlicher gesellschaftlicher Funktionen, die sie mit der Größe eines Betriebs in Verbindung setzen und deren Verlust sie befürchten (siehe Abschnitt zu *Öffentliche Gelder*). Die folgenden Textbeispiele aus Papieren des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forst (BSELF) und der Grünen Agrarsprecher*innen bilden sowohl die von mehreren Akteuren proklamierten Zusammenhänge zwischen gesellschaftlichen Funktionen von Landwirtschaft und Betriebsgröße als auch die gleichzeitige Bezugnahme auf Bedarfs- und Leistungsgerechtigkeit exemplarisch ab.

⁵ Zur Unterscheidung von Interpretationen von Verteilungsgerechtigkeit siehe Deutsch (1975).



TABELLE 2: Der Landwirtschaft werden verschiedene – umwelt- und tierwohlbezogene sowie sozioökonomische und -kulturelle – Funktionen zugeschrieben. Die Tabelle kategorisiert und beschreibt diese Funktionen und zeigt, wie sie in der politischen Debatte mit der Größe landwirtschaftlicher Betriebe in Verbindung gebracht werden.

FUNKTIONSZUSCHREIBUNG (KERNAUSSAGE)	ZIEL	TEXTBEISPIEL	AKTEURE
UMWELT- UND TIERWOHLBEZOGENE FUNKTIONEN			
Möglichst viele (kleinere) Betriebe erhalten, um <i>umweltfreundliche Wirtschaftsweisen</i> zu erhalten.	Umweltschutz	„Die eingeschlagene Richtung mit Fokus auf Produktivitätssteigerung und auf den Export in den Weltmarkt führte in den letzten Jahrzehnten zu einem großen Verdrängungswettbewerb und damit zu einem dramatischen Höfesterben mit massiven Folgen für Umwelt, Tiere und die ländlichen Räume.“ (Grüne Agrarsprecher*innen 2017, S. 2)	Agrarbündnis, Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL), Benning und Reichert, BUND, CDU, Die Grünen, European Coordination Via Campesina (ECVC), NABU, Plattform-Verbände, Zivilgesellschaft
Möglichst viele (kleinere) Betriebe erhalten, um <i>Tierwohlniveau</i> hoch zu halten.	Tierwohl	„Denn in dem andauernden Akzeptanzdefizit bestimmter Formen der Tierhaltung steckt ein erhebliches Marktpotenzial für andere, akzeptierte Haltungsformen, die Tier- und Umweltschutz beachten [...]. Dieses Marktpotenzial konsequent und strategisch zu erschließen und nachhaltig zu nutzen eröffnet weit mehr bäuerlichen Betrieben eine wirtschaftliche Perspektive [...].“ (Plattform-Verbände 2017, S. 11)	AbL, Agrarbündnis, Benning und Reichert, BUND, CDU, Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG), Die Grünen, ECVC, NABU, Plattform-Verbände, Zivilgesellschaft
SOZIOÖKONOMISCHE UND SOZIOKULTURELLE FUNKTIONEN			
Möglichst viele Betriebe erhalten, um <i>Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze</i> im ländlichen Raum zu erhalten.	sozio-ökonomische Entwicklung ländlicher Räume	„Größere Betriebe haben also in Relation zu kleineren durchschnittlich weniger Beschäftigte, bieten also auch weniger Arbeitsplätze im ländlichen Raum.“ (Benning und Reichert 2017, S. 20)	AbL, Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forst (BSELF), Benning und Reichert, Bund ökologischer Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), CDU, Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft
Möglichst viele (kleinere) Betriebe erhalten, um <i>soziale Strukturen und Vitalität</i> zu erhalten.	soziokulturelle Entwicklung ländlicher Räume	„Landschaften und Gemeinden mit vielseitigen Betriebsstrukturen zeichnen sich häufig durch eine höhere soziale, kulturelle und biologische Vielfalt und besondere Attraktivität aus.“ (Plattform-Verbände 2017, S. 24)	AbL, BSELF, CDU, ECVC, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern, SPD, Plattform-Verbände
Möglichst viele Betriebe erhalten, um <i>Landschaftsqualität</i> zu erhalten.	visuelle Attraktivität ländlicher Räume	„Eine vielfältige Agrarstruktur im Hinblick auf Betriebsgrößen und -formen, Betriebszweigen und Erwerbskombinationen und Produktionsrichtungen, die unsere Kulturlandschaft prägt [...].“ (DBV 2017, S. 1 f.)	AbL, Benning und Reichert, BSELF, CDU, Deutscher Bauernverband (DBV), Plattform-Verbände

Wir brauchen eine spürbare Umverteilung der Agrarzahlen hin zu kleineren [...] Betrieben [...]. Eine finanzielle Besserstellung von Familienbetrieben sei zum einen eine Frage der Gerechtigkeit – schließlich wären entsprechende Zuschläge [...] ein notwendiger Ausgleich für die im Vergleich zu Großbetrieben höheren Produktionskosten. Zum anderen sieht der Minister darin einen wertvollen Beitrag, um die Kulturlandschaften vielfältig und die ländlichen Räume vital zu halten.
BSELF (2018, S. 1)

Die aktuelle Flächenförderung ist ungerecht. Sie bevorzugt große Betriebe gegenüber kleinen [...]. Dabei sind kleinere Betriebe [...] auf dem Markt ohnehin benachteiligt. Sie beschäftigen jedoch meist mehr Menschen pro Fläche und leisten damit deutlich mehr für die Region. Sie erhöhen die soziale und kulturelle Vielfalt und die Vielseitigkeit der Wirtschafts- und Versorgungsstrukturen in den Gemeinden [...].

Grüne Agrarsprecher*innen (2017, S. 4)

„Öffentliche Gelder für (welche) öffentliche Leistungen“!?

Die Kritik daran, dass die Erbringung von Gemeinwohlleistungen bisher kaum Einfluss darauf hat, wie viel Fördergelder ein Betrieb bekommt, nimmt im Untersuchungsmaterial großen Raum ein.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Funktionen und Leistungen, die in den Positionspapieren hervorgehoben werden und gemäß den Aussagen der Akteure in Zusammenhang mit dem Größenstrukturwandel stehen. Genannt werden zum einen umwelt- und tierwohlbezogene Funktionen, zum anderen sozioökonomische und -kulturelle Funktionen.

Grundsätzlich steht hinter den Argumentationen der Akteure, die den Erhalt möglichst vieler kleinerer Betriebe befürworten – soweit überhaupt kommuniziert – die Annahme, dass diese mehr gesellschaftliche Leistungen erbringen. Die Zusammenhänge werden, je nachdem, welche gesellschaftlichen Funktionen von Landwirtschaft hervorgehoben werden, mehr oder weniger deutlich dargelegt. So wird die Annahme, kleinere Betriebe würden besonders *umwelt- und tierfreundlich* wirtschaften, primär indirekt kommuniziert: Einerseits wird davon ausgegangen, dass

kleinere Betriebe besonders profitieren würden, wenn Umwelt- und Tierwohlleistungen finanziell stärker honoriert würden. Andererseits werden mit dem Voranschreiten des Größenstrukturwandels negative Umweltauswirkungen assoziiert, vor allem im Hinblick auf die Artenvielfalt. Den Plattform-Verbänden (2017, S. 9) zufolge steht etwa „das Sterben der Biodiversität [...] in direktem Zusammenhang mit einem Sterben der Höfe“. Eine zentrale Bedeutung in den Argumentationen mit Umwelt- und Tierwohlbezug spielt der Begriff „bäuerliche Landwirtschaft“, mehrfach auch in Abgrenzung zu „industrieller Landwirtschaft“. Der CDU-Bundesfachausschuss (CDU BFA 2017, S. 53) betont zum Beispiel das Ziel des Bedeutungsgewinns von „bäuerlichem Natur- und Artenschutz als zusätzliche Einkommensquelle“, während eine „anonyme industrialisierte Agrarproduktion“ im gleichen Papier (CDU BFA 2017, S. 20) abgelehnt wird.

Im Vergleich zu den Umwelt- und Tierwohlleistungen nehmen sozioökonomische und -kulturelle Funktionen von Landwirtschaft in den Positionspapieren insgesamt weniger Raum ein. Die Annahme, dass etwaige gesellschaftliche Funktionen von Landwirtschaft im Zusammenhang mit der Betriebsgrößenstruktur stehen, kommt umso deutlicher zum Vorschein: Gefordert wird eine stärkere direkte Förderung kleinerer Betriebe mit der Begründung, dass diese besonders wichtig für die Vitalität ländlicher Räume seien (vergleiche Tabelle 2). Auch hier wird angenommen, dass ein Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und der Erfüllung gesellschaftlicher Funktionen besteht – in diesem Fall soziokultureller und -ökonomischer Art. Als politische Schlussfolgerung ziehen die Akteure in diesem Kontext allerdings weniger, Fördermittel an konkrete Gemeinwohlleistungen zu knüpfen, sondern meist die direkte Existenzförderung kleinerer Betriebe. Möglichst viele Betriebe zu erhalten, würde damit zur Strategie, um entsprechende Funktionsübernahmen durch die Landwirtschaft sicherzustellen.

Nicht alle Akteure folgen den dargestellten Argumentationsmustern. Drei Akteure betonen im Gegenteil ausdrücklich, dass die Betriebsgröße für die Erbringung gesellschaftlicher Leistungen nicht ausschlaggebend sei: Die Linke, die ostdeutschen Länder in ihrem gemeinsamen Papier sowie das für Landwirtschaft zuständige Ministerium aus Mecklenburg-Vorpommern. Diese Akteure äußern sich insgesamt wenig zu den stattfindenden Strukturveränderungen und wenn, dann lehnen sie die in der Debatte vorgeschlagenen Maßnahmen zugunsten kleinerer Betriebe ab.

Was wir über gesellschaftliche Funktionen und Betriebsgrößen wissen

Die Analyse der Positionspapiere zeigt, dass die berücksichtigten Akteure die größenstrukturellen Entwicklungen in der Landwirtschaft zum einen als ein verteilungspolitisches Problem, zum anderen als Multifunktionalitätsproblem deuten. Befürworter(innen) einer verstärkten Förderung kleinerer Betriebe gehen davon aus, dass diese im Vergleich zu größeren Betrieben mehr gesellschaft-

liche Leistungen erbringen. Die dabei proklamierten Zusammenhänge werden im Folgenden unter Bezugnahme auf den aktuellen Forschungsstand diskutiert. Abschließend wird auf die Kritik an der aktuellen verteilungspolitischen Wirkung der GAP aus der Perspektive der Bedarfsgerechtigkeit eingegangen.

Erbringen kleinere Betriebe mehr Tierwohl- und Umweltleistungen als große Betriebe?

Die Assoziation „größere Betriebe gleich negativere Umweltauswirkungen“ ist insofern naheliegend, als der Größenstrukturwandel in wesentlichen Teilen parallel zur Intensivierung landwirtschaftlicher Produktion stattgefunden hat. Das Auftreten vieler negativer Effekte durch veränderte Bewirtschaftungsmethoden und -strukturen (wie etwa Anwendung chemischer Dünge- und Pflanzenschutzmittel, engere Fruchtfolgen, Flurbereinigung) ist nachgewiesen und wird in der Literatur verbunden mit der grundsätzlichen Infragestellung eingeschlagener Entwicklungspfade kritisch beleuchtet (Van der Ploeg und Ventura 2014, De Roest et al. 2018).

Zusammenhänge zwischen Betriebsgrößen(strukturen) und der Bereitstellung von Umweltgütern wurden bisher allerdings nur vereinzelt für spezifische Teilräume untersucht (zum Beispiel Bodenschutzmaßnahmen im Olivenanbau: Rodríguez-Entrena et al. 2012 oder Ressourceneffizienz und Landnutzungsintensität von Milchviehhaltern in Österreich: Kirner und Kratochvil 2006). Vorliegende Arbeiten weisen auf drei zentrale Zusammenhänge hin, die dem Bild „kleinere Betriebe gleich mehr Umweltleistungen“ teilweise widersprechen: Mit zunehmender Betriebsgröße nimmt erstens die Realisierung von Skaleneffekten und damit die Ressourceneffizienz zu (Ren et al. 2019, Reig-Martínez et al. 2011) und steigt zweitens die Bereitschaft von Landwirt(inn)en, neue, umweltschonende Praktiken umzusetzen (Rodríguez-Entrena et al. 2012, Damianos und Giannakopoulos 2002, Smit und Smithers 1992). Eine niedrigere Antragsquote kleinerer Betriebe bei Umweltförderprogrammen, die teilweise als Indikator genutzt wurde, liegt jedoch auch im relativ höheren administrativen Aufwand begründet (Falconer 2000). Drittens ist nicht die gesamte landwirtschaftlich genutzte Fläche eines Betriebs, sondern die Bewirtschaftungsstruktur (Schlaggröße und Randstrukturen) entscheidend für das Niveau der Biodiversität pro Flächeneinheit (Batáry et al. 2017, Sirami et al. 2019). Einfach ausgedrückt: je kleiner die Felder, desto größer die Artenvielfalt. Da kleinere Betriebe in der Regel auch kleinere Schläge bewirtschaften, liegt die Folgerung nahe, dass Flächen kleinerer Betriebe de facto eine höhere Artenvielfalt aufweisen als die großer Betriebe. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht zwingend, da bei entsprechenden Anreizen auch große Betriebe zusätzliche Randstrukturen und geringere Schlagtiefen realisieren können.

Bezüglich des Tierwohlniveaus wurden bisher ebenfalls keine allgemeingültigen Zusammenhänge zur Betriebsgröße, hier bezogen auf die Anzahl der Tiere, nachgewiesen (WBA 2015). Werden tierhaltende Betriebe sehr groß, ist es zwar aus infrastrukturellen Gründen deutlich schwieriger, den Tieren zum Beispiel das Ausleben ihrer natürlichen Verhaltensweisen, vor allem Auslauf



und Weidegang, zu ermöglichen. Gerade große Betriebe können es sich aber leisten, Technologien wie Sensorik einzusetzen, um den Bedürfnissen von Nutztieren zielgerichtet gerecht zu werden (Grethe 2017). Nicht zuletzt gibt es in der Milchviehhaltung viele kleinere Betriebe (in Bayern über 50 Prozent), die ihre Kühe aufgrund mangelnder Umbaukapazitäten zumindest einen Teil des Jahres noch in Anbindehaltung halten (Brunner et al. 2018).

Die Annahme, dass kleinere Betriebe grundsätzlich mehr umwelt- oder tierwohlbezogene Gemeinwohlleistungen pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche bereitstellen, kann empirisch somit nicht bestätigt werden.

Ist eine Vielzahl kleinerer Betriebe wichtig für die Entwicklung ländlicher Räume?

Im Kontext von sozioökonomischen und -kulturellen Funktionszuschreibungen stellen mehrere Akteure die direkte Förderung kleinerer Betriebe als geeignetes Instrument dar, zur Entwicklung ländlicher Räume beizutragen. Damit dieses Argument gültig wäre, müssten kleinere Betriebe in besonderem Maße Funktionen erfüllen, die ländliche Regionen als Wohn-, Arbeits- oder Erholungsorte attraktiv machen. Je nach Blickwinkel wird einerseits argumentiert, dass Landwirtschaft aufgrund geringer Wertschöpfung und Beschäftigungsanteile heute generell nur noch eine sehr geringe Rolle in ländlichen Räumen spiele. Dem steht die Perspektive entgegen, dass landwirtschaftliche Betriebe als historisch verwurzelte, kulturell prägende und sozial integrative Institutionen weiterhin eine große Bedeutung hätten und aufgrund von Einkommensdiversifizierungsstrategien wie Agrotourismus und Direktvermarktung auf vielseitige Weise zur Entwicklung ländlicher Räume beitragen würden.

Ausgehend davon, dass makroökonomische Kennzahlen unzureichend widerspiegeln, welche Rolle Landwirtschaft für Menschen in ländlichen Räumen spielt, haben wir Literatur ausgewertet, die diese unter Berücksichtigung der Größenstruktur zu erfassen versucht. Zunächst fällt auf, dass sozioökonomische und -kulturelle Funktionen von Landwirtschaft nicht nur in Bezug auf kleinbäuerlich geprägte Dorfstrukturen hervorgehoben werden (Kirner und Kratochvil 2006), sondern auch im Hinblick auf großstrukturierte Landwirtschaft. In den ostdeutschen Bundesländern tragen die Nachfolgeunternehmen großer Landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften oft heute noch (beziehungsweise wieder) zur öffentlichen Daseinsvorsorge bei und sind lokal gut eingebunden (Weiß und Corthier 2016). Eine der wenigen empirischen Untersuchungen zur möglichen Bedeutung der Betriebsgröße in diesem Kontext weist auf zwei Korrelationen hin: Einerseits hängt die Betriebsgröße negativ mit der Einbindung der Betriebsleitung in soziale Netzwerke im Dorf zusammen, andererseits beeinflusst die Anzahl angestellter Arbeitskräfte die soziale Einbindung des Betriebs positiv (Besser et al. 2017).

Daran schließt die Frage an, ob das Beschäftigungspotenzial des landwirtschaftlichen Sektors – wie von einigen Akteuren proklamiert – mit der vorherrschenden Betriebsstruktur zusammenhängt. Orientiert man sich an der Anzahl beschäftigter Personen verschiedener Betriebsgrößenklassen, bestätigt die Statistik die

These, dass kleinere Betriebe mehr Personen pro Fläche beschäftigen. Berücksichtigt man zum Beispiel alle Haupterwerbsbetriebe in Deutschland 2016, sinkt die Anzahl beschäftigter Personen pro Fläche mit zunehmender Betriebsgröße in Hektar. Haupterwerbsbetriebe mit 0 bis 100 Hektar beschäftigen durchschnittlich 0,08 Arbeitskräfte pro Hektar, bei Betrieben mit mehr als 100 Hektar liegt dieser Wert bei 0,03 (Statistisches Bundesamt 2016, S. 5). Der Unterschied würde jedoch erwartungsgemäß deutlich geringer ausfallen, wenn nur Betriebe mit der gleichen Ausrichtung (Ackerbau, Milchvieh, Gartenbau usw.) verglichen würden, da das Beschäftigungspotenzial der Betriebe stark von ihrer betrieblichen Ausrichtung abhängt. Davon abgesehen weisen die Ergebnisse einer vor Kurzem veröffentlichten ökonometrischen Analyse von Wuepper et al. (2019) darauf hin, dass die allgemeine Arbeitslosigkeit in Regionen mit einer Vielzahl kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe geringer ausfällt.

Im Untersuchungsmaterial wird zudem mehrfach auf die Bedeutung einer „vielfältigen Agrarstruktur“ für den Erhalt attraktiver Kulturlandschaften verwiesen. Letztere sind sowohl für den Tourismus als auch die Lebensqualität der ländlichen Bevölkerung bedeutend. Shucksmith und Rønningen (2011) weisen diesbezüglich auf den Beitrag vor allem kleinerer Betriebe zum Erhalt von Kulturlandschaften im Hochland von Schottland und Norwegen hin und betonen darüber hinaus, dass gerade kleinere Betriebe historisch entstandene Landschaften erhalten und zentral für die regionale und nationale Identität seien. Nach Howley (2011) aber hängt die Wahrnehmung von Landschaften stets auch von der betrachtenden Person ab, ist also individuell. Dies verdeutlichen die Ergebnisse von Besser (2017): Menschen lehnen die Vergrößerung von Ackerschlägen unabhängig von der Ausgangssituation ab. Die Bevölkerung in Bayern ist Veränderungen in Richtung größerer Felder gegenüber beispielsweise ebenso negativ eingestellt wie die Brandenburgs.

Darüber hinaus zeigt unsere Analyse, dass ein Teil der gesellschaftlichen Kritik am Größenstrukturwandel die damit einhergehenden Konzentrationsprozesse von Landbesitz und -eigentum betrifft. Die damit assoziierten Preisentwicklungen auf dem Bodenmarkt und Zugangsproblematiken zu Land werden zunehmend politisch adressiert; etwa indem in mehreren Bundesländern die Ausführungsgesetze zum Grundstücksverkehrsgesetz überprüft und ergänzt werden. Aus agrarökonomischer Sicht wird zumeist angemerkt, dass für die derzeit auf den Weg gebrachten oder diskutierten politisch-rechtlichen Regulierungsansätze ein agrarstrukturelles Leitbild fehlt (etwa Odening und Hüttel 2018). Tatsächlich hat die Bundesregierung zuletzt 1990 bodenrechtspolitische Ziele ausführlich kommuniziert (vergleiche BLAG 2015, S. 35). Eine umfassende Evaluierung der damals formulierten Teilziele „Vermeidung übermäßiger Konzentration von Produktionskapazitäten“, „Sicherung einer breiten Eigentumsstreuung“ und „Verbesserung der Bodenmobilität“ steht bisher aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine empirische Auseinandersetzung mit sozioökonomischen und -kulturellen Funktionen von Landwirtschaft im ländlichen Raum nicht ausreichend stattfindet. Es ist daher kaum zu beantworten, ob die

besondere Förderung kleinerer Betriebe mit gesellschaftlichen Funktionen dieser Kategorie zu begründen wäre. Eine verstärkte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den in diesem Abschnitt aufgeworfenen Fragen wäre daher zu begrüßen.

Ist die derzeitige Agrarpolitik aus verteilungspolitischer Sicht problematisch?

Die prominente These, kleinere Betriebe wären im aktuellen Fördersystem benachteiligt und dieses daher ungerecht, lässt sich vordergründig nachvollziehen. Die derzeit implementierten Direktzahlungen sind, darin ist sich auch die Mehrheit der Wissenschaftler(innen) einig, aus keiner der bereits thematisierten Gerechtigkeitsinterpretationen gerecht (WBAE 2018, S. 36 f.). So ist die Flächenausstattung eines landwirtschaftlichen Betriebs weder für die erbrachten gesellschaftlichen Leistungen eines Betriebs ein geeigneter Indikator (siehe die beiden vorangegangenen Abschnitte zu Tierwohl- und Umweltleistungen und zur Entwicklung ländlicher Räume) noch für den Förderbedarf eines Betriebs. Entsprechend wäre auch die wiederholt geforderte stärkere Fokussierung der Zahlung auf kleinere Betriebe nicht unbedingt gerechter. Denn einerseits profitieren – entgegen der Argumentation über die Bedarfsgerechtigkeit – nicht alle großen Betriebe gleichermaßen von Größenvorteilen, andererseits sind nicht bei allen kleineren Betrieben die Nachteile einer geringen Flächenausstattung ausschlaggebend für ihre wirtschaftliche Situation. Darüber hinaus kann über die Bedürftigkeit eines landwirtschaftlichen Haushalts derzeit kaum eine Aussage getroffen werden, da in der amtlichen Agrarstatistik einige bedeutende Einkommensquellen wie etwa der Betrieb von Biogas- und Photovoltaikanlagen bei Überschreiten einer einkommensteuerrechtlich festgelegten Größe (vergleiche Forstner und Zavayalova 2016) ebenso wie Vermögenswerte und weitere außerlandwirtschaftlich erzielte Einkommen nicht berücksichtigt werden (WBAE 2018).

Fazit

Die Problematisierung größenstruktureller Entwicklungen in der deutschen Debatte um die GAP-Reform findet vor dem Hintergrund einer grundsätzlich negativen Wahrnehmung agrarstruktureller Veränderungen statt. Die Kritik an der aktuell implementierten Förderpolitik und den Reformvorschlägen zeigt, dass der stattfindende Größenstrukturwandel einerseits als Gerechtigkeits- und andererseits als Multifunktionalitätsproblem gedeutet wird. Größenstrukturbezogene Forderungen und Thesen vermischen sich dabei in der Forderung nach mehr Leistungsgerechtigkeit und basieren auf Annahmen über Zusammenhänge zwischen der Betriebsgrößenentwicklung und dem multifunktionalen Charakter von Landwirtschaft. Die Überprüfung solcher proklamierter Zusammenhänge zwischen Betriebsgröße und Erfüllung gesellschaftlicher Funktionen ist aufgrund fehlender empirischer Forschung vor allem für den Bereich soziokultureller und -ökonomischer Funktionen nur begrenzt möglich. Im Hinblick auf die umwelt- und tierschutzbezogenen Funktionen zeigt sich, dass die

diesbezüglich proklamierten Zusammenhänge mit der Größe von Betrieben nur bedingt bestehen und ein deutlich unterkomplexes Bild zeichnen. Kleinere Betriebe wirtschaften eben nicht automatisch umwelt- und tierfreundlicher und würden somit auch nicht automatisch von einer in Richtung des omnipräsenten Leitsatzes „öffentliche Gelder für öffentliche Leistungen“ reformierten GAP profitieren. Ebensowenig trifft das Argument zu, kleinere Betriebe hätten grundsätzlich einen höheren Förderbedarf und sollten aus diesem Grund mehr Direktzahlungen bekommen. Eine pauschale flächenbasierte Förderpolitik ist daher – ob in der derzeitigen Form oder in einer zugunsten kleinerer Betriebe reformierten Form – aus keiner der Verteilungsgerechtigkeitsperspektiven zielführend.

Somit kann derzeit nicht hinreichend beantwortet werden, auf welcher Basis eine von weiten Teilen der organisierten Zivilgesellschaft geforderte verstärkte Förderung kleinerer Betriebe legitimiert werden könnte und welche Instrumente hierfür geeignet wären. Für einen konstruktiven Dialog über die mit dem Größenstrukturwandel in der Landwirtschaft einhergehenden Herausforderungen und Steuerungsmöglichkeiten erscheint es zentral, zunächst gesellschaftspolitisch auszuhandeln, welche Funktionen Landwirtschaft im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung mit welcher Priorität übernehmen soll. Dies betrifft vor allem die sowohl im öffentlichen Diskurs als auch in der Forschung bisher zu wenig beachteten sozioökonomischen und -kulturellen Funktionen von Landwirtschaft. In einem zweiten Schritt wäre zu analysieren, wie die entsprechende Funktionsbereitstellung möglichst zielgenau honoriert werden kann.

Literatur

- Batáry, P. et al. 2017. The former iron curtain still drives biodiversity-profit trade-offs in German agriculture. *Nature Ecology and Evolution* 1/9: 1279–1284.
- Benning, R., T. Reichert. 2017. *Fundamente statt Säulen: Vorschläge für eine Neuausrichtung der europäischen Agrarpolitik*. Wiesbaden: Europabüro Hessen.
- Besser, T. 2017. *Exploring agricultural structure as a determinant for social and aesthetic functions of agricultural production*. Dissertation, Humboldt-Universität zu Berlin.
- Besser, T., C. Jurt, S. Mann. 2017. Agricultural structure and farmers' interconnections with rural communities. *International Journal of Social Economics* 44/3: 362–376.
- BLAG (Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Bodenmarktpolitik“). 2015. *Landwirtschaftliche Bodenmarktpolitik: Allgemeine Situation und Handlungsoptionen*. kurzlink.de/blag (abgerufen 13.11.2019).
- BLE (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung). 2017. *Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2017*. Bonn: BLE.
- BMEL (Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung). 2018. *Grundzüge der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und ihrer Umsetzung in Deutschland*. kurzlink.de/gaia_bmel18 (abgerufen 16.11.2018).
- BMEL. 2019. *Statistik und Berichte des BMEL. Tabellen. Kapitel C – Landwirtschaft. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte*. kurzlink.de/bmel19 (abgerufen 18.11.2019).
- Brunner, H., P. Hauk, Bayerischer Bauernverband, Badischer Landwirtschaftlicher Hauptverband, Landesbauernverband Baden-Württemberg. 2018. *Erklärung zur Anbindehaltung in Süddeutschland*. kurzlink.de/brunner (abgerufen 18.11.2019).
- BSELF (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten). 2018. „Agrargelder umsteuern, Familienbetriebe stärken“ – Brunner und Hogan für neue Akzente in der EU-Agrarpolitik. Pressemitteilung vom 22.02.2018. kurzlink.de/bself (abgerufen 19.11.2019).

- BT-Drs. 18/13062. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Friedrich Ostendorff, Harald Ebner, Nicole Maisch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Drucksache 18/12712. Agrarstrukturwandel und flächenabhängige Agrarzahlen.* Drucksache des Deutschen Bundestages 18/13062 vom 05.07.2017.
- CDU BFA (CDU-Bundesfachausschuss Landwirtschaft und ländlicher Raum). 2017. *Zukunftsfähige Regionen – nachhaltige Landwirtschaft – gute Ernährung. Programm des BFA Landwirtschaft und ländlicher Raum 2017.* kurzlink.de/cdu_bfa (abgerufen 21.11.2019).
- Constanza, R. et al. 1997. The value of the world's ecosystem services and natural capital. *Nature* 387/6630: 253–260.
- Damianos, D., N. Giannakopoulos. 2002. Farmers' participation in agri-environmental schemes in Greece. *British Food Journal* 104/3–5: 261–273.
- DBV (Deutscher Bauernverband). 2017. *Veränderung gestalten! Positionspapier (Erweiterte Endfassung März 2017).* Berlin: DBV.
- DBV. 2018. *Situationsbericht 2018/19. Trends und Fakten zur Landwirtschaft.* Berlin: DBV.
- De Roest, K., P. Ferrari, K. Knickel. 2018. Specialisation and economies of scale or diversification and economies of scope? Assessing different agricultural development pathways. *Journal of Rural Studies* 59: 222–231.
- Deutscher, M. 1975. What determines which value will be used as the basis of distributive justice? *Journal of Social Issues* 31/3: 137–149.
- Falconer, K. 2000. Farm-level constraints on agri-environmental scheme participation: A transactional perspective. *Journal of Rural Studies* 16/3: 379–394.
- Forstner, B., E. Zavyalova. 2016. Small is beautiful? Was wissen wir überhaupt noch über die Betriebsstrukturen in der Landwirtschaft und deren Vielfalt. In: *Small is beautiful? Betriebsgrößen und multifunktionale Landwirtschaft.* Herausgegeben von J. Lange. Loccumer Protokoll Wirtschaft, Soziales, 05/16. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum. 49–64.
- Grethe, H. 2017. The economics of farm animal welfare. *Annual Review of Resource Economics* 9/1: 75–94.
- Grüne Agrarsprecher*innen. 2017. *Die gemeinsame Agrarpolitik in Europa – neue Perspektiven für die Landwirtschaft schaffen.* Positionspapier vom 09.01.2017. kurzlink.de/gruene (abgerufen 15.11.2019).
- HBS (Heinrich-Böll-Stiftung), BUND, Le Monde Diplomatique. 2019. *Agrar-Atlas. Daten und Fakten zur EU-Landwirtschaft.* <https://www.boell.de/de/agraratlas> (abgerufen 15.11.2019)
- Howley, P. 2011. Landscape aesthetics: Assessing the general public's preferences towards rural landscapes. *Ecological Economics* 72: 161–169.
- Huang, J. et al. 2015. Comparative review of multifunctionality and ecosystem services in sustainable agriculture. *Journal of Environmental Management* 149: 138–147.
- Kirner, L., R. Kratochvil. 2006. The role of farm size in the sustainability of dairy farming in Austria: An empirical approach based on farm accounting data. *Journal of Sustainable Agriculture* 28/4: 105–124.
- Latacz-Lohmann, U., J. C. Schmid, L. Schulze Pals. 2017. EU-Agrarpolitik 2020. Wohin geht die Reise? *topagrar* 6/2017: 34–37.
- Mayring, P. 2015. *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken.* 12., überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz.
- Nowack, W., H. Hoffmann. 2019. "We are fed up" – Encountering the complex German call for sustainable, small-scale agriculture. *Journal of Peasant Studies*. DOI: 10.1080/03066150.2019.1628019.
- Odening, M., S. Hüttel. 2018. *Müssen landwirtschaftliche Bodenmärkte vor Investoren geschützt werden? Eine ökonomische Perspektive.* FORLand Policy Brief 01/2018. <https://ageconsearch.umn.edu/record/276288> (abgerufen 13.11.2019).
- Plattform-Verbände (Verbände-Plattform). 2017. *Für eine gesellschaftlich unterstützte Landwirtschaftspolitik.* Positionspapier vom 29.03.2017. Rheinbach/Hamm: EuroNatur und Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL).
- Reig-Martínez, E., J. A. Gómez-Limón, A. J. Picazo-Tadeo. 2011. Ranking farms with a composite indicator of sustainability. *Agricultural Economics* 42/5: 561–575.
- Ren, C. et al. 2019. The impact of farm size on agricultural sustainability. *Review. Journal of Cleaner Production* 220: 357–367.
- Rodríguez-Entrena, M., J. Barreiro-Hurlé, J. A. Gómez-Limón, M. Espinosa-Goded, J. Castro-Rodríguez. 2012. Evaluating the demand for carbon sequestration in olive grove soils as a strategy toward mitigating climate change. *Journal of Environmental Management* 112: 368–376.
- Schön, D. A., M. Rein. 1994. *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies.* New York: BasicBooks.
- Shucksmith, M., K. Rønningen. 2011. The Uplands after neoliberalism? – The role of the small farm in rural sustainability. *Journal of Rural Studies* 27/3: 275–287.
- Sirami, C. et al. 2019. Increasing crop heterogeneity enhances multitrophic diversity across agricultural regions. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 116/33: 16442–16447.
- Smit, B., J. Smithers. 1992. Adoption of soil conservation practices: An empirical analysis in Ontario, Canada. *Land Degradation and Development* 3/1: 1–14.
- Statistisches Bundesamt. 2016. *Land- und Forstwirtschaft, Fischerei: Arbeitskräfte und Berufsbildung der Betriebsleiter/Geschäftsführer – Agrarstrukturerhebung.* Fachserie 3, Reihe 2.1.8. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt. 2017. *Statistisches Jahrbuch Deutschland 2017: Deutschland und Internationales.* Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt. 2018. *Branchen und Unternehmen. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Landwirtschaftliche Betriebe. Ausgewählte Betriebe im Zeitvergleich.* kurzlink.de/destatis (abgerufen 16.01.2018).
- Van der Ploeg, J. D., F. Ventura. 2014. Heterogeneity reconsidered. *Current Opinion in Environmental Sustainability* 8: 23–28.
- WBA (Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik beim BMEL). 2015. *Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung. Kurzfassung des Gutachtens.* kurzlink.de/wba15 (abgerufen 21.11.2019).
- WBAE (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz). 2018. *Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen. Stellungnahme.* kurzlink.de/wbae18 (abgerufen 15.11.2019).
- Weiß, W., J. Corthier. 2016. Beitrag der Landwirtschaft zur Sicherung der Daseinsgrundvorsorge in ländlichen Räumen. In: *Daseinsvorsorge und Gemeinwesen im ländlichen Raum.* Herausgegeben von M. Herbst, F. Dünkel, B. Stahl. Wiesbaden: Springer Fachmedien. 127–150.
- Wuepper, D., S. Wimmer, J. Sauer. 2019. *The effect of family farming on employment and migration: Empirical evidence from Germany.* Working Paper vom 13.02.2019. ETH Zurich. kurzlink.de/wuepper (abgerufen 18.11.2019).
- Wüstemann, H., S. Mann, K. Müller (Hrsg.). 2008. *Multifunktionalität. Von der Wohlfahrtsökonomie zu neuen Ufern.* München: oekom.



Wiebke Nowack

Geboren 1992 in Hamburg. Zwei-Fach-Bachelor in Geografie und Ökonomik, Masterstudium Agrarökonomie. Seit 2017 Promotion, Humboldt-Universität zu Berlin, finanziert über Promotionsstipendium der Heinrich-Böll-Stiftung. Forschungsschwerpunkte: Agrarstrukturwandel, europäische Agrarpolitik.



Julia C. Schmid

Geboren 1978 in Dortmund. Studium der Agrarwissenschaften und Agrarökonomie. Promotion 2014. 2014 bis 2016 am Zentrum für Agrarlandschaftsforschung (ZALF), seit 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL. Forschungsschwerpunkte: deutsche und europäische Agrar- und Ernährungspolitiken.



Harald Grethe

Geboren 1965 in Buchholz in der Nordheide. Studium der Agrarwissenschaften. Promotion 2004, Habilitation 2006. 2008 bis 2016 Professur für Agrar- und Ernährungspolitik, Universität Hohenheim. Seit 2016 Professur für Internationalen Agrarhandel und Entwicklung, Humboldt-Universität zu Berlin. Seit 2012 Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) beim BMEL. Forschungsschwerpunkte: internationaler Agrarhandel, europäische Agrarpolitik.