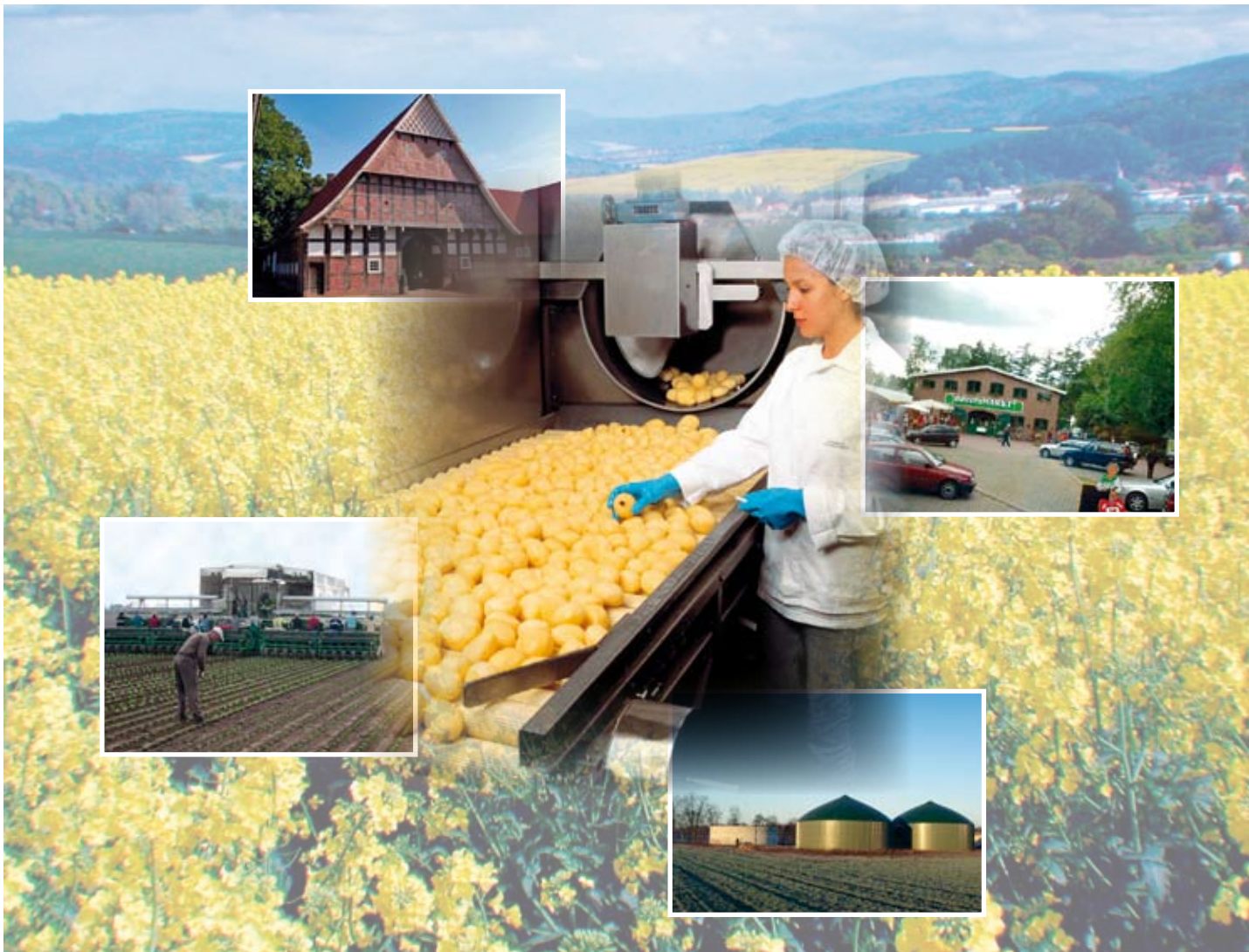


Ländliche Entwicklung für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Niedersachsen



*Handlungsempfehlungen für die
EU-Förderperiode 2007–2013
im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik*



Niedersachsen

Vorwort

Vor uns liegen große Herausforderungen. Globalisierung bedeutet vor allem, im internationalen Wettbewerb mithalten zu können und Beschäftigung und Wachstum auch in Niedersachsen nachhaltig zu entwickeln. Auf diese Herausforderungen müssen alle Politikbereiche Antworten finden, auch die niedersächsische Politik für den ländlichen Raum und die Landwirtschaft, die in hohem Maße in einen nationalen und vor allem europäischen Rahmen eingebunden ist.

Die **Gemeinsame Agrarpolitik** (GAP) der Europäischen Union besteht aus zwei Säulen: Der 1. Säule mit gemeinsamen Regelungen zu den Agrarmärkten und zu den Direktzahlungen für die Landwirtschaft sowie der so genannten 2. Säule zur **Entwicklung des ländlichen Raumes**. Ohne die GAP stünden viele ländliche Gebiete in der EU und in Niedersachsen vor noch größeren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen, als es heute schon der Fall ist. Die aktuelle Reform der europäischen Agrarpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums fällt zusammen mit der Neuausrichtung der **EU-Regionalpolitik**. Beides findet in einer Zeit gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Veränderungen statt, die auch für Niedersachsen nicht ohne Auswirkungen bleiben werden.

Niedersachsen muss die von Europa vorgegebenen Handlungsspielräume in einen sinnvollen Zusammenhang stellen und effizient nutzen. Voraussetzungen einer zielgerichteten und nachhaltigen Förderpolitik sind die Einschätzung zukünftiger Entwicklungen sowie eine Stärken- und Schwächenanalyse der niedersächsischen Situation. Beides wird im vorliegenden Strategiepapier

vorgenommen, um daraus Handlungsempfehlungen für die im Zuständigkeitsbereich des Niedersächsischen Ministeriums für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML) liegenden Maßnahmen zur Förderung des ländlichen Raums abzuleiten.

Diese Broschüre richtet sich an die betroffenen Akteure in allen Dörfern, Gemeinden und Landkreisen in Niedersachsen. Sie soll über den künftigen Förderrahmen informieren und die Leitlinien des Ministeriums zur Nutzung dieses Handlungsrahmens aufzeigen.

Hannover, im Mai 2006



Hans-Heinrich Ehlen
Niedersächsischer Minister
für den ländlichen Raum, Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Ländliche Entwicklung für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Niedersachsen

*Handlungsempfehlungen für die EU-Förderperiode 2007-2013
im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik*

1	Einleitung	7
2	Rahmenbedingungen und Herausforderungen	9
	2.1 Globalisierung – WTO und EU-Erweiterung	9
	2.2 Agrar- und Zuckermarktreform	11
3	Stärken und Schwächen des ländlichen Raums	14
	3.1 Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsmarkt und Einkommen	14
	3.2 Land-, Forst-, Bioenergie- und Fischereiwirtschaft	20
	3.3 Ernährungswirtschaft	32
4	Leitbilder für die Zukunft	38
5	Handlungsfelder für die ländliche Entwicklung	40
	5.1 Maßnahmen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	40
	5.2 Maßnahmen der 2. Säule zur Entwicklung des ländlichen Raums	42
	5.3 Schwerpunkte für die neue Förderperiode (2007-2013)	46

Quellen

Anhang

1 Einleitung

In Niedersachsen leben auf einer Fläche von 47.618 Quadratkilometern rund 8 Millionen Einwohner. Niedersachsen ist damit der Fläche nach das zweitgrößte und der Einwohnerzahl nach das viertgrößte Bundesland. Rund die Hälfte der niedersächsischen Bevölkerung wohnt im ländlichen Raum, der auch wichtige Erholungs- und Regenerationsfunktionen erfüllt.

Zwischen Küstenraum und Harz liegen vielfältige Kultur- und Naturlandschaften, die überwiegend von der Land- und Forstwirtschaft geprägt werden. Von den 3,5 Millionen Erwerbstätigen arbeiten 3,5 % in der primären Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ohne vor- und nachgelagerte Bereiche. Ein gutes Viertel der Erwerbstätigen arbeitet im Produzierenden Gewerbe, rd. 27 % im Handel, Gastgewerbe und Verkehr, rd. 13 % in der Finanzierung und bei Unternehmensdienstleistungen sowie ein knappes Drittel im öffentlichen und privaten Dienstleistungssektor.

Die Landwirtschaft spielt in Niedersachsen eine größere Rolle als in allen anderen Bundesländern. Sie ist der Dreh- und Angelpunkt eines ausgeprägten **vor- und nachgelagerten Wirtschaftsgebietes**. Nach aktuellen Schätzungen entfallen auf die Land- und Ernährungswirtschaft in Niedersachsen knapp 250.000 Erwerbstätige (NIW 2004). Damit ist ein wesentlicher Anteil der Arbeitsplätze in Niedersachsen unmittelbar mit der Agrarwirtschaft verbunden. Diese Arbeitsplätze liegen überwiegend dort, wo sie dringend gebraucht werden - im ländlichen Raum. Vor diesem Hintergrund ist die Sicherung und nachhaltige Stärkung des wirtschaftlichen Potentials des ländlichen Raums ein wesentliches Ziel der Landesregierung.

Die Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums und die Agrarpolitik sind Bereiche, die eng miteinander verflochten und auf europäischer Ebene verankert sind. Hinzu kommt die ebenfalls auf europäischer Ebene verankerte allgemeine Regional- und Strukturpolitik. Niedersachsen muss die von Europa vorgegebenen Handlungsspielräume sinnvoll und erfolgreich nutzen. Die jüngste Reform der europäischen **Agrarpolitik zur Entwicklung des ländlichen Raums** fällt zusammen mit der Neuausrichtung der **EU-Regionalpolitik**. Diese Neuausrichtung findet in einer Zeit gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Veränderungen statt, die auch für Niedersachsen nicht ohne Auswirkungen bleiben werden.

Nach dem Beschluss zur Finanziellen Vorausschau des EU-Haushaltes und vorbehaltlich der noch ausstehenden Mittelverteilung auf die Mitgliedstaaten und Bundesländer kann Niedersachsen im Zeitraum 2007-2013 insgesamt von folgenden Fördermittelzuweisungen (in Mio. €) aus dem EU-Haushalt ausgehen:

	Ziel 1*	Ziel 2**	NI
ELER ¹	176	530	706
EFRE ²	502	556	1.058
ESF ³	203	200	403
EFF ⁴	12	10	22
Gesamt:	881	1.286	2.189

* Ziel 1 = Konvergenzregion (ehemaliger Regierungsbezirk Lüneburg)

** Ziel 2 = Nichtkonvergenzregion (restliches Niedersachsen)

Die zukünftig aus dem **Europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER)** finanzierte Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums wird auch als **2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik** bezeichnet. Sie ist im Zusammenhang mit der reformierten Agrarpolitik der 1. Säule (Direktzahlungen für die Landwirtschaft, Marktordnungen usw.) und der Neuausrichtung der europäischen Regionalpolitik zu beurteilen und zu gestalten. Als fondsverwaltende Ministerien sind das **MW** (Wirtschaftsministerium) federführend für die Umsetzung der regionalpolitischen Instrumente des

¹ ELER = Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

² EFRE = Europäischer Fonds für Regionalentwicklung

³ ESF = Europäischer Sozialfonds

⁴ EFF = Europäischer Fischereifonds

EFRE und des ESF und das **ML** (Ministerium für ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) für die Umsetzung des ELER sowie des EFF verantwortlich. Für den Bereich Fischerei wird es in der neuen Förderperiode - wie bisher - ein bundesdeutsches Programm geben. Die strategischen Betrachtungen dieses Papiers beziehen sich auf die Instrumente der beiden Säulen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Zu den jüngsten Entwicklungen dieser in den Geschäftsbereich des ML fallenden Politikbereiche ist Folgendes festzustellen:

Die erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik wurde im Jahr 2005 mit dem Ziel reformiert, die Marktintegration der Landwirtschaft wesentlich zu verstärken. Dies eröffnet vielen Landwirtschaftsbetrieben neue Entwicklungschancen, birgt aber auch Risiken für Betriebe und Märkte, die sich nicht so schnell anpassen können. In den kommenden Jahren wird sich daher mehr denn je die Frage stellen, welche Entwicklungen der niedersächsische Agrarsektor anstreben sollte. Diese Entwicklungen können mit Fördermaßnahmen der 2. Säule der GAP flankiert werden. Der Agrarrat hat die 2. Säule der GAP ebenfalls reformiert, strategische Leitlinien der Gemeinschaft zur Entwicklung des ländlichen Raumes beschlossen und die Finanzmittelausstattung für die ländliche Entwicklung neu geordnet. Diese Neuordnung erfolgte vor dem Hintergrund der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg zur **nachhaltigen Entwicklung** und insbesondere der **Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung**.

Das zukünftig zur Verfügung stehende Maßnahmenpektrum für die 2. Säule der Agrarpolitik gleicht in vielen Bereichen dem der vorangegangenen Förderperiode, die in Niedersachsen im Rahmen von PROLAND umgesetzt wurde. Insgesamt bleibt den Regionen ein großer Spielraum zur Festlegung eigener Akzente erhalten. Allerdings sind ein strategischer Ansatz und die Unterstützung der so genannten Lissabon-Ziele – Innovationen, Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze – bei der Aufstellung und Umsetzung der neuen Programme besonders zu berücksichtigen. Für Niedersachsen bedeutet dies, dass die bisherige 2. Säule-Agrarpolitik überprüft und in der neuen Förderperiode 2007-2013 an die zukünftigen Herausforderungen angepasst werden muss. Aus der **Regierungserklärung** vom 04. März 2003 sowie der am 04. September 2005 präsentierten Halbzeitbilanz der Landesregierung ergeben sich folgende allgemeine Ziele für den Einsatz von EU-Mitteln:

- Schaffung von Wirtschaftswachstum
- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen einschließlich landwirtschaftlicher Unternehmen
- Schaffung und Sicherung dauerhafter Arbeitsplätze
- Verbesserung der Infrastruktur
- Ausbau von Forschung und Entwicklung sowie Bildung
- Stärkung des ländlichen Raumes
- Sicherung der Umwelt

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden Kapitel 2 zunächst die wesentlichen auf den ländlichen Raum und den Agrarsektor einwirkenden Rahmenbedingungen und Herausforderungen dargestellt und in Kapitel 3 die Stärken und Schwächen des ländlichen Raums herausgearbeitet. Auf dieser Grundlage werden in Kapitel 4 Leitbilder für die Zukunft des ländlichen Raums und



die Landwirtschaft entwickelt. In Kapitel 5 werden auf Grundlage dieser Leitbilder, unter Berücksichtigung der bisherigen Förderpolitik sowie vor dem Hintergrund des veränderten EU-Rahmens, Handlungsempfehlungen für die niedersächsische Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, soweit sie im Verantwortungsbereich des ML liegen, abgeleitet.

Dieses Papier ist damit der erste Schritt auf dem Weg der **Programmplanung** im Rahmen der neuen Förderperiode zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013 in Niedersachsen.

2 Rahmenbedingungen und Herausforderungen

2.1 Globalisierung – WTO und EU-Erweiterung

Die Globalisierung macht auch vor dem ländlichen Raum und der Landwirtschaft nicht halt. Die Öffnung und zunehmende internationale Ausrichtung der Märkte hat für nahezu alle Wirtschaftsbereiche gravierende Folgen. Der ländliche Raum insgesamt und die landwirt-



schaftlichen Betriebe stehen aufgrund der im Zusammenhang mit der Globalisierung und den WTO-Verhandlungen notwendig gewordenen Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik vor großen Anpassungsschritten mit allen damit verbundenen Konsequenzen für die weitere Entwicklung.

Ländlicher Raum

In Niedersachsen haben sich die Lebensbedingungen in Stadt und Land in den letzten Jahrzehnten deutlich angenähert. Der dynamische Strukturwandel hat alte Gegensätze abgeschwächt und zugleich zu einer vielfältigen Differenzierung der ländlich geprägten Räume geführt. Große Teile der ländlichen Regionen in Niedersachsen haben diesen Strukturwandel gut überstanden. Die wirtschaftliche Entwicklung des Oldenburger Münsterlandes ist beispielsweise ein bundesweites Vorbild. Hier spielt gerade der Agrarsektor eine hervorgehobene Rolle. In einigen Teilräumen konnte die ausgeprägte, traditionell bedingte Strukturschwäche allerdings nicht überwunden werden, wie z. B. im engeren Küstenbereich, in Nord-Ost-Niedersachsen oder im Harzraum. Insgesamt werden sich die strukturellen Anpassungsprozesse auch zukünftig fortsetzen und sowohl von der **Globalisierung** der Wirtschaftsbeziehungen, als auch von der zunehmenden **europäischen Integration** bestimmt werden. Hinzu kommen die **Privatisierung** ehemals staatlicher Leistungen, die dynamische Entwicklung der **Informations- und Kommunikationstechnologien** und der teilweise dramatische **demografische Wandel**.

Eine gravierende Folge dieser Entwicklungen ist zweifellos ein verschärfter **Standortwettbewerb** der Regionen um Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze. Vor allem in den strukturschwächeren ländlichen Räumen wächst damit die Gefahr, dass sie in ihrer Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit den Anschluss verlieren könnten. Die Folgen des demografischen Wandels werden in den nächsten Jahrzehnten alle Bereiche der Wirtschaft und Gesellschaft betreffen und insbesondere die **kommunale Ebene** wegen der Bevölkerungsentwicklung und -wanderung vor erhebliche Herausforderungen stellen. Die Probleme liegen dabei nicht nur in steigenden und abnehmenden Zahlen bei der Gesamtbevölkerung in den verschiedenen Teilregionen. Auch die Änderung im Altersaufbau wird weit reichende Konsequenzen für eine Vielzahl von Handlungsfeldern in Stadt und Land haben.

Fazit

Angesichts der zukünftigen Herausforderungen und der angemessenen Berücksichtigung der so genannten Lissabon-Ziele stellt sich die Frage nach den Schwerpunkten der niedersächsischen Förderpolitik für den ländlichen Raum neu.

Agrarsektor

Die **WTO-Mitgliedsstaaten** haben vereinbart, in einer neuen Verhandlungsrunde (der so genannten Doha-Runde) die angestrebte Liberalisierung des Welthandels weiter voranzutreiben. Dabei sollen insbesondere die Belange der Entwicklungsländer stärker als bisher berücksichtigt werden. Für den Agrarbereich konnten sich die Vertragsparteien bisher auf folgende Eckpunkte einigen:

1. Eine deutliche **Verbesserung des Marktzugangs** durch substanzielle Zollsenkungen,
2. die Abschaffung aller Formen von **Exportstützungen** bis 2013,
3. die substanzielle **Kürzung der internen Stützungsmaßnahmen**,
4. eine besondere und differenzierte Behandlung der **Entwicklungsländer**
5. und die Berücksichtigung von **nicht handelsbezogenen Anliegen**.

Derzeit ist noch nicht absehbar, wann die Doha-Runde endgültig abgeschlossen sein wird. Politisches Ziel ist es, im Laufe des Jahres 2006 zu einer Einigung zu kommen. In der vorangegangenen Uruguay-Runde betrug die Implementierungszeiträume jeweils 6 Jahre (10 Jahre für Entwicklungsländer). Mit einer **vollständigen Umsetzung** wird daher aus hiesiger Sicht nicht vor dem Jahr **2013** gerechnet. Für die EU-Kommission ist die beschlossene Agrarreform (einschließlich der Zuckermarktreform) die Verhand-



lungsgrundlage im Agrarbereich. In jedem Fall muss damit gerechnet werden, dass durch die Öffnung der Agrarmärkte zum Weltmarkt ein erheblicher Druck auf den Agrarsektor ausgeübt wird.

Was die **EU-Osterweiterung** angeht, so sind Deutschland und Niedersachsen bisher für die meisten Produkte im Rahmen des Agrarhandels Nettoexporteure in die Mittel- und Osteuropäischen Länder. Ausnahmen bilden z. B. Importe von Raps und Hopfen sowie von Geflügelfleisch, Pilzen, Preisel- und Heidelbeeren. In naher Zukunft ist noch nicht zu erwarten, dass Niedersachsen mit osteuropäischen Agrarerzeugnissen überschwemmt wird, längerfristig ist aber mit zunehmender Konkurrenz zu rechnen, da die Landwirtschaft in den neuen Mitgliedstaaten ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen wird. Vor diesem Hintergrund bietet in erster Linie der Export von **verarbeiteten Qualitätsprodukten** dem niedersächsischen Agrarsektor Chancen.

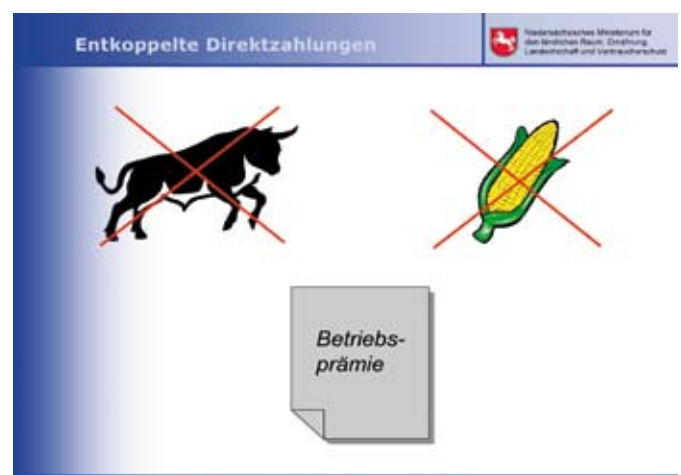
Fazit

Beim Marktzugang und vor allem durch die Abschaffung der Exportförderungen sind erhebliche Auswirkungen auf die Land- und Ernährungswirtschaft zu erwarten. Nicht bis 2013, aber längerfristig wächst in den neuen Mitgliedstaaten ein ernstzunehmendes wirtschaftliches Potential im Agrarsektor heran, dessen Konkurrenz auch die niedersächsische Landwirtschaft erfassen wird.

2.2 Agrar- und Zuckermarktreform

Die in 2005 begonnene Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) stellt einen grundlegenden Systemwechsel dar. Sie stärkt die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors und ist deshalb ein wichtiger Beitrag zum **Lissabon-Prozess**. Kern der Reform ist die **Entkopplung der Direktzahlungen von der Produktion**. Die Entkopplung bedeutet, dass die zukünftigen Prämien nicht mehr an die aktuelle Produktion gebunden sind. Die Bewirtschafter erhalten so genannte Zahlungsansprüche⁵, die sie jährlich durch Flächenbewirtschaftung aktivieren können. Voraussetzung für die Prämienauszahlung ist der Erhalt der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, nicht aber die Produktion von landwirtschaftlichen Erzeugnissen. In Deutschland erfolgt die Umsetzung der Agrarreform mit dem so genannten **Kombinationsmodell**⁶.

Die Entkopplung hat zur Folge, dass die landwirtschaftliche Produktion vom Markt bestimmt wird und nicht mehr von den Prämien. Die Anbauvorteilhaftigkeit verschiedener Kulturen und Produktionsverfahren verändert sich. Einzelbetrieblich muss neu kalkuliert werden.



⁵ Zahlungsansprüche stellen eine Art Rechtstitel dar, für die ein Landwirt bei Einhaltung bestimmter Bedingungen staatliche Zahlungen erhält.

⁶ Die Entkopplung der Direktzahlungen wird in Deutschland über ein so genanntes Kombinationsmodell umgesetzt. Dies verbindet die Elemente des Betriebsmodells (Bezug sind die historischen Prämienzahlungen) mit denen des Regionalmodells (flächenbezogene Zahlungen). Langfristig wird das Kombinationsmodell in Deutschland in ein reines Regionalmodell mit regional einheitlich hohen Zahlungsansprüchen je ha bewirtschafteter Fläche überführt.

Die volle Gewährung der Direktzahlungen wird zukünftig an die Einhaltung verbindlicher Vorschriften geknüpft (Cross Compliance). Diese Verpflichtungen betreffen:

- **19 EG-Verordnungen und Richtlinien,**
- Vorschriften zur **Pflege und ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Flächen**
- sowie ein Erhaltungsgebot für **Dauergrünland**.

Bei Nichteinhaltung der o. g. Standards werden die Direktzahlungen gekürzt. Für den Landwirt erhöhen sich die **Dokumentationspflichten**, womit zusätzliche Arbeit und Kosten verbunden sind. Im Gegenzug sind die Direktzahlungen besser begründet und die Landwirte verschaffen sich vertiefte Kenntnisse über die rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer Produktion sowie die Produktionsabläufe und Stoffbilanzen auf den Betrieben. Vor diesem Hintergrund ist mit einer weiteren **Verbesserung der Umweltwirkungen** der landwirtschaftlichen Produktion zu rechnen. Im Jahr 2005 wurde auch die EU-weit so genannte obligatorische **Modulation**⁷ eingeführt. Die Modulationssätze betragen 3 % in 2005, 4 % in 2006 und jährlich 5 % ab 2007. Erstmals stehen die Mittel 2006 zur Verfügung und werden **zur Verstärkung der Fördermaßnahmen für den ländlichen Raum** (2. Säule) eingesetzt. Für Niedersachsen bedeutet dies eine Mittelumschichtung von der 1. zur 2. Säule von anfangs 14 Mio. € bis jährlich knapp 29 Mio. € ab 2008.

Die Kürzung der Direktzahlungen im Rahmen der Modulation führt zu Einkommenskürzungen bei den Betrieben. Diese profitieren in unterschiedlichem Maße vom Rückfluss der Mittel im Rahmen der 2. Säule-Maßnahmen.

Die mit der GAP-Reform ebenfalls beschlossene so genannte **finanzielle Disziplin** ermöglicht ab dem Haushaltsjahr 2007 eine Kürzung der Direktzahlungen auf EU-Ebene, falls sich eine Überschreitung der Ende 2002 von den Staats- und Regierungschefs festgesetzten finanziellen Ober-

grenze für die Agrarausgaben abzeichnet. Dies ist insbesondere von der Ausgestaltung und den Kosten weiterer GAP-Reformen, dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien sowie dem Ausgang der geplanten Zwischenbewertung 2008/09 abhängig. Im Hinblick darauf müssen die Landwirte bei Kalkulationen bis 2013 einen Sicherheitsabschlag bei den Direktzahlungen einplanen. In Abhängigkeit von der finanziellen Situation des EU-Haushaltes besteht nach 2013 die Gefahr eines schrittweisen Ausstiegs aus dem System. Dies ist bei langfristigen Unternehmensentscheidungen einzuplanen.

Die **Reform des Zuckersektors** ist im Februar dieses Jahres vom Agrarrat beschlossen worden. Die zentralen Elemente der Reform waren drastische **Rübenpreissenkung um knapp 40 %** und die Einbindung der Zuckerproduzenten in das System der entkoppelten Ausgleichszahlungen. Für die **Zuckerrübenanbauer in Niedersachsen** ist die Reform der Zuckermarktordnung mit erheblichen **Einkommenseinbußen** verbunden. Vermutlich wird der Rübenanbau in den Kernanbaubereichen dennoch gegenüber anderen Ackerfrüchten wettbewerbsfähig bleiben. Mit einer Konzentration auf Gunststandorte ist zu rechnen. Betriebliche Anpassungserfordernisse bestehen dennoch in erheblichem Maße, insbesondere in Betrieben, in denen ein hoher Einkommensanteil aus dem Anbau von Zuckerrüben stammt. Zudem sind **Arbeitsplätze** in der Zuckerindustrie und in den vor- und nachgelagerten Bereichen bedroht.

⁷ Modulation = Kürzung der Direktzahlungen aus der 1. Säule und Verwendung der Mittel für Maßnahmen der 2. Säule.

Auswirkungen der GAP-Reform insgesamt

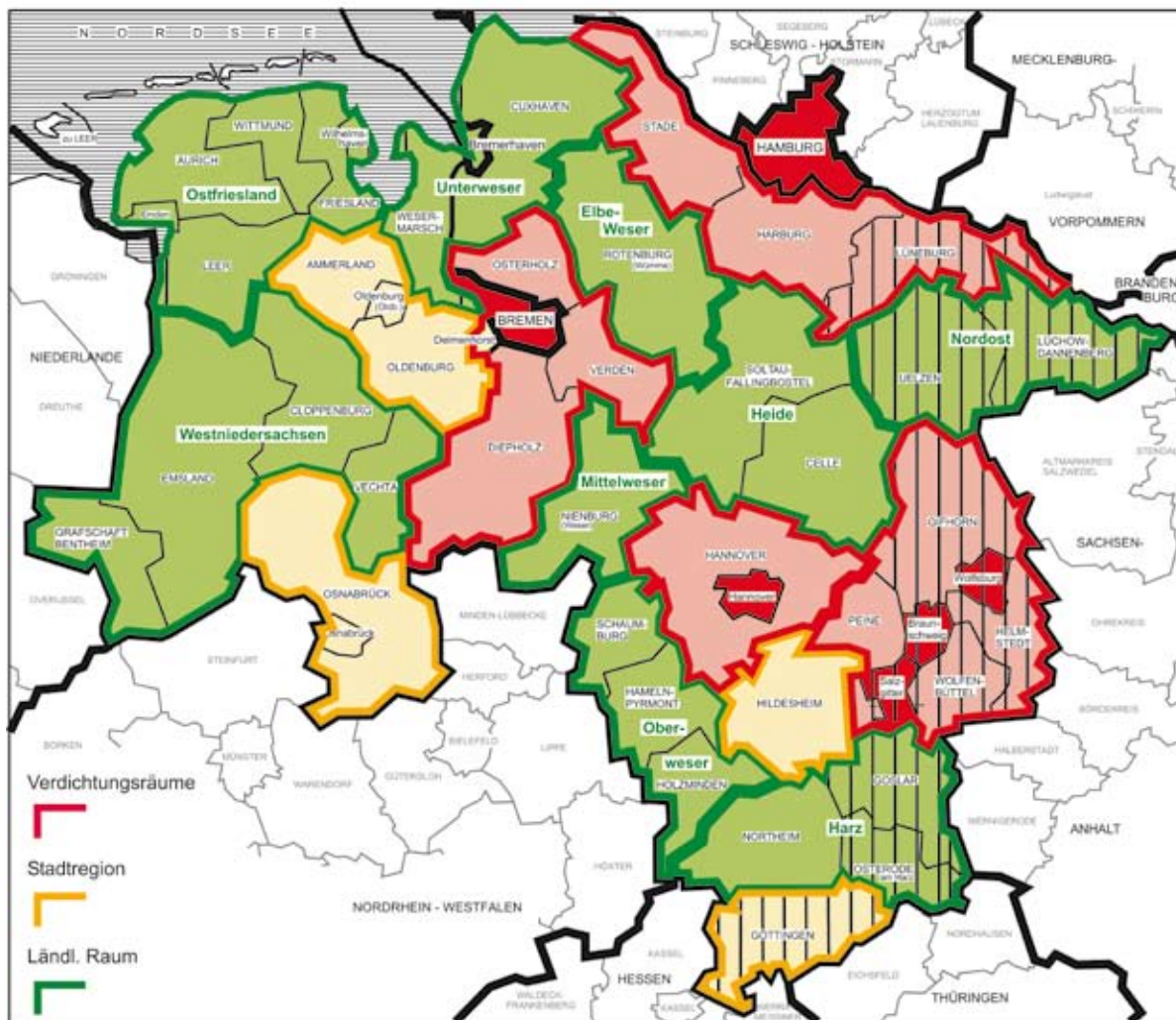
Die Agrarmärkte werden auf die einschneidende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik reagieren. Es ist mit folgenden Auswirkungen zu rechnen:

- Die **Rindfleischproduktion** wird deutlich zurückgehen und die Rindfleischpreise ansteigen.
- Die **Getreideproduktion** wird sich insbesondere wegen starker Reduzierung beim Roggenanbau leicht verringern.
- Die **Milchquote** wird bei sinkenden Preisen weiterhin ausgeschöpft.
- Die **Milchquotenpreise** werden deutlich fallen.
- Auf **Grenzstandorten** erhöht sich die Neigung zum „Mulchen“ und Stilllegen (Herausnehmen von Flächen aus der Produktion).
- Auf stillzulegenden Flächen bleibt der Anreiz zum Anbau **nachwachsender Rohstoffe** hoch.
- Die **Pacht- und Bodenmärkte** werden regional differenziert reagieren. Im Kombinationsmodell werden bereits in der Ausgangssituation genauso viele Zahlungsansprüche wie beihilfefähige Flächen im Umlauf sein. Vor diesem Hintergrund wird Boden knapp bleiben.
- Die **Einkommenswirkung** der Direktzahlungen wird erhöht, weil Produktionsverfahren, die ohne Prämie nicht rentabel sind, eingestellt werden können.
- Im Zeitablauf kommt es in Ländern mit Kombinationsmodell zu **Prämienumverteilungen**, die sich auf das Einkommensniveau und die Liquidität der Betriebe auswirken.
- Aufgrund der Entkopplung der Direktzahlungen werden die Betriebe in den kommenden Jahren ihre **Produktionsausrichtung überprüfen** und betriebliche Schwerpunkte ggf. neu ausrichten – dies wird viel **Know How** und auch **Kapital** erfordern.

Fazit

Die Agrarreform und die Reform des Zuckersektors sind Folgen einer schrittweise immer weiter liberalisierten EU-Agrarpolitik. Es ist zu erwarten, dass die Auswirkungen auf die niedersächsische Landwirtschaft größer sein werden, als alle bisher gekannten Reformen. Vor diesem Hintergrund muss die wettbewerbsorientierte Ausrichtung der Betriebe prioritäres Ziel sein. Die Politik sollte die erforderlichen Anpassungsprozesse unterstützend begleiten.

Verdichtungsräume, Stadtregionen und ländliche Räume



3 Stärken und Schwächen des ländlichen Raums

Niedersachsen ist aufgrund seiner Entstehungsgeschichte und seiner räumlichen Erstreckung ein vielfältiges Land mit besonderen regionalen Prägungen. In einem Flächenland wie Niedersachsen sind ausgewogene dezentrale Raumstrukturen mit einem engen Netz leistungsstarker Grund-, Mittel- und Oberzentren eine existenzielle Grundlage für die Entwicklung aller Teilräume. Der Blick auf die Wirtschaftsstruktur des ländlichen Raums in Niedersachsen erlaubt eine Differenzierung nach den verschiedenen Wirtschafts-

sektoren, nach der Art und Zahl der Beschäftigten und nach der räumlichen Verteilung sowie der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Sektoren. Im Folgenden wird zunächst die **allgemeine Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur** des ländlichen Raumes behandelt und anschließend näher auf die für Niedersachsen wichtigen Bereiche der **Land- und Ernährungswirtschaft** eingegangen.

3.1 Bevölkerungsentwicklung, Arbeitsmarkt und Einkommen

Wirtschaftssektoren und Beschäftigungsentwicklung

Die Erwerbstätigenzahlen in Niedersachsen sind im Vergleich zum Durchschnitt der westdeutschen Bundesländer sowohl im Sektor Land- und

Forstwirtschaft/Fischerei, als auch im Dienstleistungssektor stärker repräsentiert, während sie im Produzierenden Gewerbe leicht unterrepräsentiert sind.

Rein rechnerisch gesehen liegt die durchschnittliche Betriebsgröße in Niedersachsen bei nur 6,6 Beschäftigten, wobei die durchschnittliche Betriebsgröße im Verarbeitenden Gewerbe bei etwa 24 Beschäftigten liegt. Die kleineren Betriebe entfallen weitestgehend auf die Landwirtschaft und den Dienstleistungsbereich.

Die Beschäftigtenentwicklung in Niedersachsen durch ein beträchtliches **regionales Gefälle** geprägt. Die Verdichtungsräume haben sich seit Mitte der 90er Jahre positiver entwickelt als die ländlichen Räume.

Im Umfeld der großstädtischen Zentren ist eine Verlagerung von Betrieben und Arbeitsplätzen vorwiegend in verkehrsgünstig gelegene Standorte des näheren und weiteren Umlandes zu beobachten, was z. T. zu erheblichen Beschäftigungsverlusten in den Großstädten führt.

Die **Beschäftigtenentwicklung in den ländlichen Räumen** weist ein deutliches **West-Ost-Gefälle** auf. An der Spitze des Beschäftigtenwachstums stehen die westniedersächsischen Regionen. Weit überdurchschnittlich profitieren auch ländliche Räume im weiteren Umfeld der Verdichtungsräume (u. a. die Landkreise Rotenburg und Soltau-Fallingb. und Regionen mit Standortvorteilen entlang der großen überregionalen Straßenverkehrsachsen (insbesondere der Autobahnen A 1 und A 7, aber auch der A 2). Die Beschäftigungsimpulse durch die Wiedervereinigung für die seit langem überwiegend strukturschwachen Regionen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze sind mittlerweile wieder ausgelaufen. Nach wie vor extrem ungünstig ist die Entwicklung in weiten Teilen des **südlichen Niedersachsens** (Oberweser-Raum) einschließlich Harz und Weserbergland sowie im **Nordosten** und im **Küstenraum** (mit Ostfriesland und Unterweser-Raum).

Die problematische Beschäftigtenentwicklung in den oben genannten Räumen ist besonders

durch die sinkenden Beschäftigtenzahlen im **Dienstleistungssektor** bestimmt. Die westniedersächsischen Kreise dagegen liegen auch hinsichtlich des Dienstleistungswachstums an der Spitze. Insgesamt ist festzustellen, dass es einen deutlichen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Dienstleistungen und dem regionalen Bevölkerungswachstum bzw. der Einkommensentwicklung gibt. Dieser Zusammenhang ist vor allem in denjenigen ländlichen Räumen stark, in denen die auf den regionalen Markt ausgerichteten haushaltsorientierten Dienstleistungen dominieren. Für die von Bevölkerungsrückgang und Überalterung stark geprägten ländlichen Räume im Süden und Nordosten des Landes bedeutet dies geringe Impulse für zusätzliche Dienstleistungsarbeitsplätze.

Insgesamt sind aber auch die Zusammenhänge zwischen der regionalen Entwicklung von Produzierenden Bereichen und Dienstleistungen nach wie vor stark:

- Diejenigen ländlichen Räume mit geringen Verlusten oder sogar leichten Gewinnen im Produzierenden Gewerbe (ländliche Räume im westlichen Niedersachsen, im Mittelweser- und im Elbe-Weser-Raum) haben auch die höchsten Zuwächse bei den Dienstleistungen.
- Die ländlichen Räume mit den höchsten Verlusten im Produzierenden Gewerbe (Heide-Region, Nordostniedersachsen, Oberweser-Raum und Harzregion) weisen darüber hinaus auch die schwächste Dienstleistungsentwicklung auf.
- Der überregional und international orientierte industrielle Sektor hat zwar Anteile an der regionalen Beschäftigung verloren; er entscheidet aber wegen der vielfältigen regionalen Verflechtungen nach wie vor im Wesentlichen über den Beschäftigungsstand und vor allem das Einkommensniveau von Regionen.

Die Beschäftigtenentwicklung im **Produzierenden Gewerbe** ist in weiten Teilen Niedersachsens durch Arbeitsplatzverluste geprägt. Dies gilt gleichermaßen für Verdichtungsräume und Stadtregionen, wobei die Regionen Hildesheim und Göttingen überdurchschnittlich viele Arbeitsplätze, vor allem im Baugewerbe, verloren haben. Im

Verdichtungsraum Braunschweig ist die Entwicklung dagegen besonders am Standort Wolfsburg günstiger.

In den ländlichen Räumen ist das West-Ost-Gefälle auch für diesen Sektor prägend, mit extremen Arbeitsplatzverlusten im Raum Oberweser, Harz und Nordosten, denen vergleichsweise geringe Rückgänge im Raum Mittelweser, Elbe-Weser sowie im westlichen Niedersachsen gegenüberstehen. Entlang der Achse der A 1 Hamburg – Bremen – Osnabrück werden weiterhin Zuwächse im Produzierenden Gewerbe verzeichnet.

Fazit

Auf Grund des zunehmenden Druckes der internationalen Märkte werden in Zukunft ganz besonders diejenigen Sektoren Vorteile haben und an Beschäftigung hinzugewinnen können, in deren Produktion ein hoher Anteil an Forschungs- und Entwicklungsleistungen erbracht wird sowie qualifiziertes Personal zum Einsatz kommt. Auch die ländlichen Räume sind als Zulieferer und Dienstleister über Wertschöpfungsketten in solche Kompetenzbereiche eingebunden. In den gut erreichbaren ländlichen Räumen, wie den Entwicklungsachsen und den Randbereichen zu den großen Verdichtungsräumen hin, bieten sich sehr viel größere Entwicklungsmöglichkeiten als in abgelegenen und strukturschwachen Landesteilen.

Arbeitsmarkt und Einkommen

In Niedersachsen sind die **Probleme am Arbeitsmarkt** schon seit langem deutlich größer als im übrigen Westdeutschland. Im Jahr 2000 lag die Arbeitslosenquote mit 10,3 % um etwa 1,9 %-Punkte über dem westdeutschen Durchschnitt. Insgesamt ist die Arbeitslosigkeit in Niedersachsen von 2000 bis 2004 leicht gestiegen lag aber mit 10,6 % (etwa 377.000 Arbeitslose) nur noch um 1,2 %-Punkte über dem westdeutschen Durchschnitt. Seit dem vierten Quartal 2003 sind die Arbeitslosenzahlen in Niedersachsen sogar

wieder leicht rückläufig. Gesetzliche Änderungen führten zu Beginn des Jahres 2005 zu einem „statistischen“ Anstieg der Arbeitslosenzahl (Arbeitslosengeld II). Gegenüberstellungen mit den Vorjahren sind daher zahlenmäßig nicht mehr vergleichbar.

Niedersachsen weist große regionale Unterschiede in der großräumlichen Verteilung der Arbeitslosigkeit auf. Die Arbeitsmarktprobleme konzentrieren sich in Niedersachsen zum einen in den ländlichen Räumen des ehemaligen Zonenrandgebietes im Nordosten – insbesondere im Landkreis Lüchow-Dannenberg – und im Süden (Harzlandkreise). Aber auch im Küstenraum – insbesondere in den Städten Wilhelmshaven und Bremerhaven – und im Weserbergland ist die Arbeitsmarktschwäche überdurchschnittlich. Die geringsten Arbeitsmarktprobleme gibt es nach wie vor im ländlichen Raum des westlichen Niedersachsen sowie in den Umlandbereichen der Verdichtungszentren Bremen, Hamburg und Hannover. Die Spannweite der Arbeitslosenquote reichte im Jahresdurchschnitt 2005 auf Kreisebene von 7,8 % Arbeitslose im Landkreis Vechta bis 19,6 % im Landkreis Lüchow-Dannenberg, der damit zu den Kreisen mit den höchsten Arbeitslosenquoten in Westdeutschland zählt.

Auch das **Pro-Kopf-Einkommen** ist in Niedersachsen regional sehr unterschiedlich verteilt, mit einem deutlichen Gefälle von den großstädtischen Regionen zu den ländlichen Räumen, sowie einem Ost-West-Gefälle. Im Rahmen der Suburbanisierung haben auf die Kernstädte der Verdichtungsräume an einkommensstarker Bevölkerung verloren und die Umlandkreise beträchtlich hinzugewonnen. Die Pro-Kopf-Einkommen der großen Städte sind deshalb tendenziell gesunken und die der Umlandkreise stetig gestiegen. Die Einkommensentwicklung im ländlichen Raum ist in den letzten Jahren unterschiedlich verlaufen. In Westniedersachsen konnten die länd-

lichen Räume ihre Einkommensposition halten und z. T. sogar ausbauen. Zurückgeblieben hinter dem allgemeinen Trend sind in den letzten Jahren die Kreise des Oberweser-Raums. Einen permanenten Positionsverlust seit den 80er Jahren haben auch die Landkreise Goslar und Osterode am Harz zu verzeichnen.

Ungünstig entwickelt haben sich auch die Einkommen in den Heidekreisen sowie im nordöstlichen Niedersachsen. Eine Ausnahme bildet der von der Suburbanisierung begünstigte Landkreis Lüneburg. Das Pro-Kopf-Einkommen in den Landkreisen Uelzen und Lüchow-Dannenberg ist in den letzten Jahren sogar rückläufig gewesen.

Fazit

Die Arbeitslosenquote signalisiert besonderen Handlungsbedarf zur Schaffung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten in den meisten niedersächsischen Regionen. Besonderer Handlungsbedarf der Arbeitsmarkt- und Qualifizierungspolitik besteht in den Regionen mit hohem Anteil von Langzeitarbeitslosen. Vor allem sind die Aktivitäten zur Fortbildung und Umschulung von Arbeitnehmern nachfrageorientiert zu erweitern.

Ausbildung und Qualifikation

Qualifizierte Arbeitnehmer sind eine Voraussetzung für die Entwicklung, Produktion und Vermarktung hochwertiger Güter und Dienstleistungen, bei denen ein Land wie die Bundesrepublik mit hohen Einkommensansprüchen comparative Vorteile besitzt. Qualifizierte Arbeitskräfte sind deshalb heute einer der wichtigsten Standortfaktoren. Viele Anzeichen sprechen dafür, dass die Entwicklungsperspektiven von Regionen in Zu-

kunft noch entscheidender von der Mobilisierbarkeit qualifizierter Kräfte bestimmt werden. Hinsichtlich der **Ausbildungsleistungen** in der beruflichen Erstausbildung gibt es ein deutliches **Land-Stadt-Gefälle**: In den Verdichtungsräumen liegen die Auszubildendenquoten weit unter dem westdeutschen Durchschnitt. Vergleichsweise gering sind insgesamt auch die Ausbildungsanstrengungen im südlichen und südöstlichen Niedersachsen. In den ländlichen Räumen wird demgegenüber nach wie vor überdurchschnittlich ausgebildet. An der Spitze stehen die Regionen im westlichen Niedersachsen. Stark überdurchschnittliche Auszubildendenzahlen verzeichnen auch die Tourismusregionen an der Küste sowie im Harz und in der Heide. Vergleichsweise niedriger sind die Werte in den stärker industriell geprägten ländlichen Standorten und Regionen. Insgesamt sind nach wie vor die Leistungen in der beruflichen Erstausbildung in den ländlichen Räumen um etwa ein Zehntel höher als in Niedersachsen insgesamt. Trotz Rückgangs der Auszubildendenzahlen ist der Abstand zum Landesdurchschnitt in etwa gleich geblieben. Tatsächlich besteht in Niedersachsen seit langem ein gravierendes Defizit bei der Beschäftigung von hochqualifizierten Kräften, das zugleich durch ein beträchtliches regionales Gefälle von weit überdurchschnittlichen Anteilen in den Zentren der großstädtischen Räume zu einem niedrigen Besatz mit hochqualifizierten Arbeitskräften in den ländlichen Räumen gekennzeichnet ist. Der Anteil der Beschäftigten, der über einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss verfügt, lag 2003 bei 8,3 %. Dieses Defizit geht einher mit einem geringeren Gewicht von Hochtechnologiebranchen und unternehmensbezogenen Dienstleistungen sowie vor allem mit deutlich geringeren Aufwendungen der Unternehmen in Forschung und Entwicklung. Dies könnte sich im voranschreitenden innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandel zu einem schweren Entwicklungshemmnis entwickeln.

Fazit

Qualifizierte Arbeitskräfte mittlerer Qualifikationen stellten bislang ein wichtiges Potential der wirtschaftlichen Entwicklung in den ländlichen Räumen des Landes dar. Die aktuellen Rückgänge der Ausbildungsleistungen bedeuten vor dem Hintergrund der Qualifikationsanforderungen des innovations- und qualifikationsorientierten Strukturwandels eine erhebliche Schwächung der Standortqualitäten für die bestehenden Betriebe sowie der Attraktivität für den Zufluss von Kapital. Insgesamt wird es im Interesse der langfristigen Sicherung eines qualifizierten Arbeitskräftepotenzials darum gehen, den Rückgang in der beruflichen Erstausbildung zu stoppen und zugleich die Qualität und Zukunftsorientierung der Ausbildungsgänge zu steigern.

Bevölkerungsentwicklung

Untersuchungen über die Bevölkerungsentwicklung im ländlichen Raum haben interessante Erkenntnisse gebracht. Nach den Ergebnissen des Regionalmonitoring sollte der ländliche Raum nicht pauschal als Entleerungsraum angesehen werden, sondern ist folgendermaßen zu skizzieren:

- Der ländliche Raum in Niedersachsen ist überwiegend durch Kleinstgemeinden strukturiert. Insgesamt leben 40 % der Bevölkerung des ländlichen Raumes in **Gemeinden** mit weniger als 10.000 Einwohnern.
- In den letzten Jahren haben sich die Wachstumsraten zwischen Verdichtungsräumen, Stadtregionen und ländlichen Räumen weiter angeglichen, d. h. dass sich die **Bevölkerungszahlen** in den ländlich geprägten Regionen überdurchschnittlich (über dem Bundesdurchschnitt) entwickelt haben.
- Die regionalen Unterschiede bei der **Bevölkerungsentwicklung** wiederum sind in den ländlichen Räumen stark ausgeprägt. Ausgesprochen günstig verläuft die Entwicklung nach wie vor in der Elbe-Weser-Region.
- Insgesamt (mit Ausnahme des südlichen Niedersachsens) fallen die **Wanderungssalden** für sämtliche ländliche Räume besser aus als im Bundesdurchschnitt.

- Bei den **Stadt-Land-Wanderungen** sind sehr ausgeprägte Wanderungsgewinne in das Umland der großstädtischen Räume zu beobachten. Von den Stadt-Umland-Wanderungen mit Bevölkerungsverlusten in den Kernstädten und Zugewinnen in den Randbereichen (sehr ausgeprägt in Bremen, Bremerhaven, Hannover, Salzgitter und Osnabrück) profitieren schon seit langem die verkehrsgünstig gelegenen Standorte. Diese großräumigen Wanderungsbewegungen orientieren sich hauptsächlich an den besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Zielregionen.
- Vielfach profitieren **ländliche Standorte** von der Nähe und günstigen Erreichbarkeit zu den wachstumsstarken großstädtischen Räumen und weisen hohe Wanderungsgewinne auf (LK Diepholz und Osterholz).
- Eine besonders starke **Attraktivität als Zuwanderregion** geht seit langem vom größten norddeutschen Wirtschaftsraum Hamburg aus. Zunehmend liegen attraktive Zielgebiete auch an weiter entfernt liegenden Standorten im ländlichen Raum (Landkreise Rotenburg oder Soltau-Fallingb.ostel).
- Der Elbe-Weser-Raum im erweiterten Umfeld Hamburgs ist außerdem in hohem Maße **Zuwanderungsgebiet** jüngerer Bevölkerung.
- Bei großräumiger Betrachtung ist die Zahl der **Erwerbstätigen** am Arbeitsort besonders in einem Gürtel, der sich vom Bereich Mittelweser über die Heide-Region bis in den Nordosten erstreckt, sehr gering. Dies führt dazu, dass fast alle ländlichen Räume **Auspendlerüberschüsse** aufweisen. Dies trifft auch auf den Zwischenraum der Verdichtungsräume Hamburg und Bremen zu, d. h. auch auf den Landkreis Rotenburg. Die Unternehmen in den Zentren profitieren von der quantitativen und vor allem auch qualitativen Verbesserung des Arbeitskräfteangebots aus dem nahen und weiter entfernten Umlandbereich. Die Verteilung der **Berufspendler** zwischen Regionen ist also weitgehend als Folge der regionalen Beschäftigungsmöglichkeiten interpretierbar. Regionen, die frühzeitig auf die Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung reagieren und nach tragfähigen und finanzierbaren Lösungen suchen, haben am ehesten die Chance, sich anzupassen zu können. Dies gilt vor allem für die

ländlichen und strukturschwachen Gebiete, in denen sich durch Ausdünnung Probleme bei der Nahversorgung, der Auslastung der vorhandenen Infrastruktur und der Finanzierung öffentlicher Leistungen wie z. B. im ÖPNV ergeben. Die Fähigkeit zur freiwilligen Kooperation auch über Kreisgrenzen hinweg sollte nachdrücklich unterstützt werden. Starke Kommunen und handlungsfähige Regionen sind die Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit und Eigenständigkeit ländlicher Räume.

Die Förderung dieser Gebiete aus Mitteln des europäischen Landwirtschaftsfonds zur Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) kann allerdings nur Teilprobleme abdecken, hier ist vielmehr die **allgemeine Strukturpolitik** im Rahmen des EFRE und des ESF gefordert.

Fazit

Einige Teilräume Niedersachsens konnten ihre Strukturschwäche bisher nicht überwinden. Die strukturellen Anpassungsprozesse werden auch zukünftig weitergehen und den Standortwettbewerb der Regionen um Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze verschärfen. Es ist daher eine ressortübergreifende Querschnittsaufgabe, die Entwicklung in den ländlichen Räumen gezielt voranzutreiben. Die vielen unterschiedlichen Politikbereiche müssen zum Nutzen der ländlichen Räume aufeinander abgestimmt werden. Dies gilt sowohl für die Landesebene, als auch für die regionale Ebene. Eine ausgewogene zukünftige Entwicklung des ländlichen Raumes wird davon abhängen, inwieweit es gelingen wird, ausgehend von den Stärken und Potenzialen einer Region, die Mobilisierung der potentiellen Akteure herzustellen und die vorhandenen Kräfte zu bündeln. Staatliche Rahmenbedingungen und Förderinstrumentarien sind hierauf ressortübergreifend abzustimmen. Dies sollte konkret bei den Schwerpunktsetzungen insbesondere innerhalb der 3. Achse von ELER und bei LEADER zum Tragen kommen. Ebenso gefordert sind aber auch die Maßnahmenbereiche des EFRE und des ESF, die in den Zuständigkeitsbereich des MW fallen.

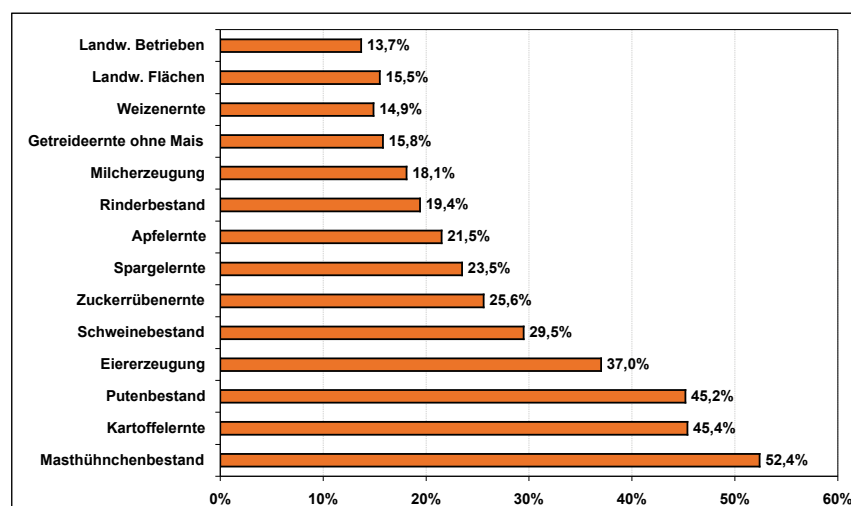
3.2 Land-, Forst-, Bioenergie- und Fischereiwirtschaft

Struktur und Wertschöpfung

Die Land- und Ernährungswirtschaft als zwei eng miteinander verflochtene Wirtschaftsbereiche haben in Niedersachsen ein besonderes Gewicht. Nach Schätzungen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung entfallen auf diesen Wirtschaftsbereich knapp 250.000 Erwerbstätige. Dies entspricht 7,1 % aller Erwerbstätigen und liegt damit deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 5,1 % (2003). Damit ist ein wesentlicher Anteil der Arbeitsplätze in Niedersachsen unmittelbar mit der Agrarwirtschaft verbunden.

Im Jahr 2005 gab es in Deutschland rd. 395.000 landwirtschaftliche Betriebe über 2 ha LF, davon entfielen rd. 53.500 auf Niedersachsen (13,5 %). Von rd. 17 Mio. ha landwirtschaftlich genutzter Fläche lagen gut 2,6 Mio. ha in Niedersachsen - dies ist ein Anteil von gut 15 %. Mit diesem Anteil an Betrieben und Fläche trägt Niedersachsen überproportional zur landwirtschaftlichen Erzeugung in Deutschland bei, wie die folgende Übersicht zeigt.

Übersicht 1: Niedersächsische Anteile an Deutschlands ... im Jahr 2003 (NLS 2005)



In Niedersachsen werden wesentlich mehr landwirtschaftliche Produkte erzeugt, als von den rund 8 Mio. Einwohnern verzehrt werden können (vgl. Übersicht 2).

Vor diesem Hintergrund ist die Niedersächsische Landwirtschaft darauf angewiesen, die erzeugten **Produkte in andere Regionen zu exportieren**. Hauptabnehmer sind insbesondere die Ballungsräume an Rhein und Ruhr, Hamburg aber auch Berlin.

Übersicht 2: Versorgung bei verschiedenen Erzeugnissen in NI, D und der EU-15
(in % und als Durchschnitt der zuletzt erfassten Jahre; ML, ZMP, Agrarbericht)

	NI	D	EU-15
Milch	170	101	110
Schweinefleisch	240	90	108
Rindfleisch	270	130	99
Geflügelfleisch	290	73	104
Getreide (EU-25)	Brot > 200 Futter < 80	100-130	95-115
Kartoffeln	500	107	102
Zucker	310	120-140	110-130
Eier	260	74	101

Tierhaltung

Ein Vergleich der Strukturen in der **Milchviehhaltung** zeigt, dass Niedersachsen innerhalb Deutsch-

lands gut dasteht. Es sind jedoch deutliche Rückstände gegenüber den Hauptkonkurrenten Niederlanden und Dänemark erkennbar (vgl. Übersicht 3):

Übersicht 3: Strukturvergleich in der Milchviehhaltung 2003 (Agrarbericht, ZMP)

	NI	SH	NW	BW	BY	NL	DK
Tiere (in 1.000)	753	358	392	398	1.333	1.535	596
je Betr.	43	57	37	24	24	54	75
in Beständen > 100 Tiere (%)	16,4	18,6	14,1	3,2	0,9	22	51

Angesichts der Agrarreform muss in den kommenden Jahren mit tendenziell weiter sinkenden Erzeugerpreisen gerechnet werden. Aktuelle Marktpreise lassen erwarten, dass sich die Erzeugerpreise über dem Interventionspreisniveau stabilisieren werden. Ein wesentlicher Einfluss auf die weitere Preisentwicklung wird jedoch den **Exportmärkten** zukommen. Hierbei bleibt abzuwarten, wie sich die **WTO-Verhandlungen** auf den europäischen und weltweiten Markt für Milchprodukte auswirken werden. Die betriebliche Struktur der **Rindermast** ist in Niedersachsen vergleichbar mit der Milchkuhhaltung, allerdings mit einem Schwerpunkt und größeren Beständen im südwestlichen Bereich der Region Weser-Ems. Nach der GAP-Reform und

der Entkoppelung der Tierprämien in 2005 werden sich die Tierbestände in Niedersachsen und Deutschland voraussichtlich weiter verringern. Die Verknappung des Rindfleischangebots hat bereits zu einer Erhöhung des Rindfleischpreises geführt. Das Ausmaß der Preiserhöhungen ist davon abhängig, in welchem Umfang die Produktion in den EU-Mitgliedstaaten beibehalten wird sowie vom Außenschutz.

In der **Schweinehaltung** ist Niedersachsen der Hauptproduzent in Deutschland. Die Strukturen in den Niederlanden und Dänemark sind allerdings besser als in Niedersachsen, der Unterschied ist in der Schweinemast weniger deutlich als in der Sauen- oder Milchkuhhaltung (vgl. Übersicht 3 und 4).



Immerhin steht gut ein Viertel der Mastschweine in Beständen mit über 1.000 Tieren. Auffällig ist jedoch, dass die Anzahl der Sauen in den Niederlanden und Dänemark doppelt so hoch ist wie in Niedersachsen, obwohl die Mastbestände auf gleichem Niveau liegen. Die Zufuhr von Ferkeln

von außerhalb Niedersachsens ist beträchtlich. Dies ist mit Hygieneproblemen und einem erhöhten Seuchenrisiko verbunden.

Übersicht 4: Strukturvergleich in der Schweinehaltung 2003 (Agrarbericht, ZMP)

	NI	SH	NW	BW	BY	NL	DK
Mastschweine (in 1.000)	3.611	575	2.784	653	1.230	3.229	3.529
je Betr.	247	319	221	55	56	393	379
in Beständen > 1000 Tiere (%)	26	27	14	5,1	4,7	34	38
Sauen (in 1.000)	666	121	524	300	420	1.227	1.402
je Betr.	77	93	6,7	56	37	247	231
in Beständen > 100 Tiere (%)	69	75	69	60	43	96	97
Verhältnis Mastschweine/Sauen	5,4/1	4,8/1	5,3/1	2,2/1	2,9/1	2,6/1	2,5/1

Für die Eier- und Geflügelproduktion ist Niedersachsen der bedeutendste Standort in Deutschland. Die Geflügelhaltung war in den vergangenen Jahren im gesamten Fleischsektor der einzige wirkliche Wachstumsmarkt. Die Ausweitung der Produktion ist jedoch aufgrund umweltrechtlicher Vorschriften (BImSchG) und fehlender Flächen für die Ausbringung des Geflügelkotes begrenzt; hinzu kommen die Herausforderungen im Zuge der Vogelgrippe. Aufgrund des internationalen Wettbewerbs wird der Kostendruck zunehmen, da insbesondere Drittländer wie Brasilien und Ostasien ihre Produktion zu kostengünstigen Preisen immer stärker ausdehnen. Es muss sich allerdings noch erweisen, inwieweit es diesen Ländern gelingen wird, bei rasch steigender Produktion auch die wachsenden Anforderungen an das **Seuchenmanagement** zu bewältigen.

Die bislang starke Position der niedersächsischen Eierproduzenten in Europa wird in Zukunft von 2 Faktoren abhängen:

- nationale Bestimmungen im Bereich Tierschutz und -haltung sowie
- dem EU-Außenschutz.

Der Bundesrat hat Anfang April 2006 der **Tierschutznutztierhaltungs-Verordnung** zugestimmt. Das Verordnungspaket enthält Vorgaben sowohl für die Schweine-, als auch für die Legehennenhaltung. Die Verordnung hat zum Ziel, neben Tierschutzbelangen gleichzeitig auch Verbraucherinteressen zu berücksichtigen und die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Betriebe zu sichern. Die vom Bundesrat beschlossene Verordnung soll den Tierhaltern die notwendige Planungssicherheit für eine leistungsfähige und tiergerechte Nutztierhaltung geben. Neben der Boden- und Freilandhaltung für Legehennen wird ein weiterentwickeltes Haltungssystem, die so

genannte Kleingruppenhaltung, etabliert. Mit dieser nachhaltigen, alternativen Haltungsform sollen die Ansprüche und Erfordernisse des Tier-schutzes, der Tiergesundheit sowie des Verbrau-cherschutzes in Einklang gebracht und die inter-nationale Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Eierproduzenten berücksichtigt werden. Darü-ber hinaus sollten die Haltungssysteme zukünftig durch ein unabhängiges Prüfverfahren (Tierhal-tungs-TÜV) weiter optimiert werden.

Verdichtungsräume und Strukturwandel

In der Region Weser-Ems sind die Vorausset-zungen für die Veredlungsproduktion besonders gut:

- Spezielles Know How der Betriebsleiter,
- gute Lage zu Absatzzentren,
- Vorhandensein entsprechender Dienstleistun-gen (Stallbau, Beratung, Tiermedizin) sowie
- gute Infrastruktur für den Futtermittelbezug (Häfen, Wasserstraßen).

Demgegenüber stehen allerdings auch Probleme und Herausforderungen einer starken räum-lichen Konzentration von Tierbeständen, die von einer geringen Akzeptanz gegenüber Stall-neubauten, einem höheren Seuchenrisiko, einer Überversorgung mit biogenen Rest- und Abfall-stoffen bis hin zur Einhaltung europäischer und nationaler Umweltvorschriften, wie z. B. die Nit-ratrichtlinie oder die NEC-Richtlinie⁸, reichen.

Ausgehend von

- einem gesättigten Markt in der EU,
- eine starke Konzentration der Abnehmer auf der Ebene des Lebensmitteleinzelhandels (LEH),
- im internationalen Vergleich ungünstigen Pro-duktionsstrukturen und
- verschärftem Angebotsdruck aus Drittländern (USA, Kanada, Brasilien)

ist das Niveau der Tierproduktion in Niedersach-sen nur dann zu halten, wenn

- kleinere Betriebe die Produktion aufgeben und
- sich der Strukturwandel zu größeren Ein-heiten fortsetzt.

Die zukünftige Entwicklung in der Milchvieh-und Schweinehaltung wird daher von der Bil-dung größerer betrieblicher Einheiten geprägt bleiben. Geht man davon aus, dass

- der Strukturwandel in der Milchviehhaltung zukünftig jährlich etwa 4 % beträgt und rd. 1,5 % der Milchkühe aufgrund von Leistungs-steigerungen abgestockt werden,
- eine ähnliche Entwicklung in der Schweine-haltung bei annähernd konstanten Beständen stattfindet
- und der Strukturwandel in der Sauenhaltung noch rasanter verläuft,

könnte die Entwicklung wie folgt verlaufen:

Übersicht 5: Voraussichtlicher Strukturwandel in der niedersächsischen Tierhaltung bis 2013

Jahr	Milchkühe			Schweine			darunter Zuchtsauen		
	Halter	Tiere	je Betr.	Halter	Tiere	je Betr.	Halter	Tiere	je Betr.
1980	63 510	1 080 037	17	92 289	6 774 258	73	55 522	811 767	15
1990	42 011	949 545	23	50 807	7 127 068	140	27 868	715 371	26
2003	17 218	748 056	43	18 323	7 795 272	425	8 547	658 802	77
Prognose									
2013	10 000	640 000	64	12 000	8 000 000	667	4 000	660 000	165

⁸ NEC-RL = EU-Richtlinie über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe. Sie legt für die EU-Mitgliedsstaaten nationale Emissionshöchstgrenzen sowie die Verpflichtung zur Vorlage von Programmen, mit denen die Einhaltung dieser Grenzen ab spätes-tens 2010 gewährleistet wird, fest.

Nur die besten 25 % der Haupterwerbsbetriebe mit Schwerpunkt Milchviehhaltung erreichten in den vergangenen Jahren ein Gewinnniveau, das für die Weiterentwicklung der Betriebe erforderlich ist. Die Zahl der **Milchvieh haltenden Betriebe** wird sich bis 2013 voraussichtlich auf **10.000** verringern. Der Milchkuhbestand wird auf durchschnittlich 64 Tiere ansteigen - ein Wert, der allerdings in Dänemark schon heute überschritten wird.

Vollzieht sich die in der Übersicht 5 prognostizierte Entwicklung in der **Schweinehaltung**, werden auch hier im Jahr 2013 völlig andere Strukturen vorherrschen. In der obigen Tabelle wird ein Rückgang der Schweinehalter von gut 18.000 auf 12.000 im Jahr 2013 prognostiziert, wovon etwa 4.000 Sauenhalter wären. Theoretisch könnte der derzeitige **Sauenbestand** sogar von nur 3.000 Sauenhaltern mit Durchschnittsbeständen von gut 200 Sauen und der **Mastschweinebestand** von 2.500 Mastbetrieben mit durchschnittlich gut 1.400 Plätzen gehalten werden.

Fazit

Die Entwicklung der Nutztierhaltung in Niedersachsen ist von vielfältigen Faktoren auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene abhängig. Einerseits bestehen vielfach noch strukturelle Wettbewerbsnachteile auf einzelbetrieblicher Ebene, andererseits ist damit zu rechnen, dass die Nutzungskonflikte in den besser strukturierten Intensivgebieten weiter ansteigen. Dies äußert sich insbesondere in der Konkurrenz um den knappen Faktor Boden, aber auch in Konflikten in den Bereichen Tier-, Umwelt- und Verbraucherschutz. Vor dem Hintergrund des Leitbildes einer professionell organisierten Landwirtschaft nach dem Vorbild der Niederlande und Dänemarks führt in den nächsten Jahren an weiteren Strukturverbesserungen kein Weg vorbei. Aufgabe der Politik ist es, diese Entwicklung zu unterstützen und in einem gewissen Maße räumlich zu steuern. Ein Beispiel hierfür wäre die Förderung einer innerbetrieblichen Aufstockung von Zuchtsauenbeständen zur verbesserten Versorgung mit Ferkeln und zur Reduzierung des Seuchenrisikos in räumlicher Nähe zu den Veredlungsregionen.

Landwirtschaftliche Flächennutzung

Was die Nutzung der landwirtschaftlichen Flächen betrifft, so verfügt Niedersachsen über gut **2,6 Mio. ha LF**. Davon werden etwa 2/3 (rd. 1,8 Mio. ha) als Ackerland genutzt und rd. 800.000 ha sind Grünland. Vorherrschend ist der Anbau von Getreide auf rd. 35 % der Fläche, gefolgt von Silo- und Körnermais in Höhe von 13,6 %. Im Vergleich zu anderen Bundesländern hat in Niedersachsen der Anbau von Zuckerrüben (4,0 %) und Kartoffeln mit 4,7 % eine besondere Bedeutung, ebenso der Gartenbau. Der Anbauumfang von Ölsaaten liegt unter dem Bundesdurchschnitt (vgl. Übersicht 6).



Übersicht 6: Nutzung der LF (2,6 Mio. ha) in Niedersachsen 2003 und 2005 (NLS 2005)

Nutzung	Anteil an der LF 03 / 05	Nutzung	Anteil an der LF 03 / 05
Wiesen und Weiden	29,8 / 28,8	Kartoffeln	4,8 / 4,7
Getreide	35,6 / 35,0	Zuckerrüben	4,3 / 4,0
davon		Raps	3,4 / 4,6
Weizen	43,4 / 47,1	Ackerfutter, ohne Mais	1,7 / 2,4
Gerste	11,2 / 27,6	Gemüse, Erdb., Blumen	0,7 / 0,7
Roggen	38,8 / 12,2	Obstanlagen	0,4 / 0,4
Sonst. Getreide	13,6 / 13,0	Futtererbsen, -bohnen	0,4 / 0,2
Mais (Silo und Körner)	12,5 / 13,6	Baumschulen	0,2 / 0,2
Brache	5,5 / 4,8	Andere Nutzungen	0,6 / 0,6

Nach Angaben des Agrarberichtes zeigt ein Strukturvergleich der niedersächsischen **Ackerbaubetriebe** im Haupterwerb, dass diese Betriebe mit durchschnittlich **109 ha LF** im Vergleich zum Süden Deutschlands und auch Nordrhein-Westfalens vergleichsweise groß sind. Mit den Haupterwerbsbetrieben in den Neuen Bundesländern können sie jedoch nicht mithalten (noch weniger mit den juristischen Personen).

Zukünftige Entwicklungen in der Flächennutzung

Derzeit sind die spezialisierten Ackerbaubetriebe in Niedersachsen eher als alle anderen Betriebsformen in der Lage, ihre zukünftige Entwicklung aus eigener Kraft, d. h. auf der Grundlage der erzielten Gewinne, zu gestalten. Mit der Reform der Zuckermarktordnung ist jedoch zu befürchten, dass sich auch die Einkommenssituation der auf Rüben spezialisierten Betriebe verschlechtern wird und dass die Suche nach Rationalisierungsmöglichkeiten und alternativen Anbaufrüchten im Ackerbau zunehmen wird. Die Pachtpreise werden sich aber mittel- bis langfristig anpassen müssen. Betriebe mit unterdurchschnittlicher Flächenausstattung müssen verstärkt die überbetriebliche Zusammenarbeit suchen und zusätzliche Einkommensmöglichkeiten innerhalb oder außerhalb der Landwirtschaft in Betracht ziehen. Mit der Agrarreform und infolge der Entkoppelung der Direktzahlungen ist zu erwarten, dass in regional unterschiedlichem Maße

- **Grünlandflächen** bei schrumpfenden Tierbeständen einer **neuen Verwertung** zugeführt werden müssen, wenn sie nicht „nur gemulcht“ werden sollen

- und bisher an Prämien gekoppelte Produktionsverfahren im **Ackerbau** an Vorzüglichkeit verlieren, womit sich die **Anbauverhältnisse** in Abhängigkeit von den Produktpreisentwicklungen auch im Ackerbau verändern werden.

Hinzu kommt, dass die EU bei den meisten landwirtschaftlichen Produkten

- die **Selbstversorgung** erreicht oder **überschritten** hat,
- zukünftig mit **weiteren Ertragssteigerungen** im Pflanzenbau zu rechnen ist
- und eine ausreichende **Wettbewerbsfähigkeit der EU** für den Absatz von **Überschüssen** auf dem Weltmarkt ohne Exporterstattungen nur für wenige Produktbereiche gegeben ist.

Dies wird dazu führen, dass das **Flächenpotential** zur Produktion **nachwachsender Rohstoffe**, sei es für die Energiegewinnung oder für chemische Grundstoffe, zwangsläufig zunehmen wird.

Fazit

Die niedersächsischen Ackerbaubetriebe sind vergleichsweise gut aufgestellt und haben in der Vergangenheit höhere Gewinne erzielt als die übrigen Betriebsformen. Zukünftig wird der Einkommensdruck aber sowohl für Ackerbaubetriebe auf guten als auch auf schlechteren Standorten zunehmen und es müssen neue Wertschöpfungsfelder erschlossen werden.

Nachwachsende Rohstoffe und Bioenergie

Die Entkopplung der Direktzahlungen und der Abbau der Agrarpreisstützung wird dazu führen, dass die Opportunitätskosten für die Erzeugung nachwachsender Rohstoffe sinken werden. Zusammen mit den tendenziell weiter steigenden Preisen für endliche Ressourcen kann man davon ausgehen, dass im Ackerbau die **Konkurrenzfähigkeit der Biomasseproduktion** gegenüber der Food-Produktion zukünftig zunehmen wird. Zurzeit beträgt der Anteil der **Non-Food-Produktion** an der LF in Niedersachsen **rd. 4 %**.

Der Anteil der Bioenergie am Primärenergieverbrauch von derzeit etwa 1,5 % soll in Niedersachsen bis zum Jahr 2010 auf 8 % gesteigert werden. Dieses Ziel könnte mit den Energieträgern aus Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Gartenbau und Landschaftspflege bereits mit den vorhandenen Technologien und heutiger landwirtschaftlicher Produktionstechnik erreicht werden. Dennoch sind für die Erschließung zusätzlicher Märkte weitere **Innovationen, Forschung und Entwicklung und vor allem weitere Fortschritte in der Pflanzenzüchtung** erforderlich, um die Wettbewerbsfähigkeit nachwachsender Rohstoffe zukünftig noch deutlich zu verbessern.



Vor allem aufgrund des **Erneuerbare Energiengesetzes (EEG)** wird die Verstromung von Biomasse zurzeit stark gefördert. Wachstumspotenziale für die Landwirtschaft werden deshalb bis 2013 vor allem beim **Biogas** gesehen. Durch das in 2004 novellierte EEG sind Rahmenbedingungen geschaffen worden, die u. a. dazu geführt haben, dass in Niedersachsen voraussichtlich rund 400 bis 500 Biogasanlagen in den nächsten Jahren dazukommen. Biogas wird dann die wichtigste Form der Bioenergie aus der niedersächsischen Landwirtschaft darstellen. Zukünftig könnten durch die Vergärung von Gülle, landwirtschaftlichen Nebenprodukten und gezielt angebauten Energiepflanzen in Niedersachsen jährlich mehr als 10 % des derzeitigen niedersächsischen Gesamtstromverbrauch gedeckt werden. Niedersachsen weist bereits heute **mehr als ein Drittel der in Deutschland** installierten elektrischen „Biogasleistung“ auf und hat damit die führende Stellung in Deutschland und Europa inne.

Die Erweiterung der **Biokraftstoffpalette** ist vor dem Hintergrund der zunehmenden Beimischung zu konventionellen Treibstoffen ebenfalls zukunftssträftig. **Biodiesel** hat sich in Deutschland als erster erneuerbarer Kraftstoff am Markt durchgesetzt. Bei einer Produktionskapazität in Deutschland von rd. 1 Million Tonnen wird derzeit Biodieselraps bundesweit auf einer Fläche von etwa 670.000 ha oder 5 % der Ackerfläche angebaut. Hinsichtlich geeigneter Biokraftstoffe lassen sich derzeit darüber hinaus vor allem Bioethanol und „Greengas“ - also Biogas zum Antrieb von Motoren - nennen. Würde zukünftig in Niedersachsen nur ein Viertel der potentiellen Biogasproduktion als „Greengas“ im Kraftstoffsektor eingesetzt, könnten weitere 150 Millionen Liter Benzin jährlich ersetzt werden.

Traditionell ist die Stärkeerzeugung aus Kartoffeln für die industrielle Nutzung ein Schwerpunkt der **stofflichen Nutzung nachwachsender Rohstoffe** in Niedersachsen. In Niedersachsen befindet sich ein Schwerpunkt des Hanfanbaus,

auch wenn der absolute Flächenumfang noch gering ist. In vielen Bereichen der Bioenergie und der stofflichen Verwertung nachwachsender Rohstoffe nimmt Niedersachsen eine Spitzenposition in Deutschland ein. Diese Position sollte wei-

Übersicht 7: Geschätztes Flächenpotential für den Anbau Nachwachsender Rohstoffe in Niedersachsen bis 2013 (ha)

Nachwachsende Rohstoffe	Anbaufläche 2005	Anbaufläche 2013	Steigerungsfaktor
Faserpflanzen	400	5.000	12,5
Stärkepflanzen	30.000	50.000	1,7
Ölpflanzen (techn. Verwertung)	1.500	10.000	6,7
Heil- und Gewürzpflanzen	200	500	2,5
Stoffliche Verwertung insges.	32.100	65.500	2,0
Ölpflanzen – Biodiesel	32.000	60.000	1,9
Energiepflanzen – Biogas	36.000	120.000	3,3
Energiepflanzen – Sunfuel	0	?	?
Energiepflanzen – Bioethanol	3.000	50.000	16,6
Schnellwuchsplantagen	5	2.500	500
Energie insges.	71.005	232.500	3,3
Insgesamt	103.105	298.000	2,9

ter ausgebaut werden, wobei der Anteil der Anbaufläche von Nachwachsenden Rohstoffen **von heute ca. 4 % der LF bis 2013 auf 10% und mehr**

ansteigen könnte. Übersicht 7 zeigt die mögliche Entwicklung.

Fazit

Angesichts weitgehend gesättigter Food-Märkte und einer zunehmend verbesserten Wettbewerbsfähigkeit nachwachsender Rohstoffe birgt dieser Bereich ein zukunftssträchtiges Anbaupotential, das in Niedersachsen von derzeit rund 3 % bis 2013 auf gut 8 % der LF ansteigen könnte. Niedersachsen sollte diese Entwicklung durch eine gezielte Förderung von innovativen Projekten, wie z. B. zur Biogasaufbereitung und zum Energiepflanzenanbau, sowie die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen deutlich unterstützen.

Forstwirtschaft

Der Waldanteil an der Landesfläche in Niedersachsen liegt mit 24,3 % unter dem Bundesdurchschnitt von 31 %. Niedersachsen ist also auf den Flächenanteil bezogen ein relativ waldarmes Land. Mit einer absoluten Waldfläche von rd.

1,16 Mio. ha steht Niedersachsen allerdings hinter Bayern (2,56 Mio. ha) und Baden-Württemberg (1,36 Mio. ha) an dritter Stelle aller Bundesländer. Niedersachsens Wald ist landesweit der naturnächste großflächige Lebensraum mit einer artenreichen Pflanzen- und Tierwelt.

Wald schützt und reinigt das Trinkwasser, bewahrt vor Boden- und Winderosionen, sorgt für ein ausgeglichenes Klima und bietet Sicht- und Lärmschutz, er ist Freizeit- und Erholungsraum und produziert den nachwachsenden Rohstoff Holz; darüber hinaus bietet er rd. 2.000 Menschen einen direkten Arbeitsplatz und damit Einkommen sowie weiteren ca. 25.000 Menschen Beschäftigung in der Holzbe- und verarbeitenden Industrie Niedersachsens. Letztendlich stellt er für den Eigentümer eine dauerhafte und sichere Einnahmequelle dar.

Die niedersächsischen Wälder beliefern den Holzmarkt jährlich mit ca. **4,5 Mio. Fm. Rohholz** im Wert von etwa **180 Mio. €**. Der jährliche Zuwachs beträgt 8,5 Mio. Fm; es werden demnach nur rd. 53 % der tatsächlichen Nutzungsmöglichkeiten eingeschlagen; der Holzvorrat bleibt demzufolge unangetastet und steigt kontinuierlich an. Die Mobilisierung der Holzreserven - insbesondere aus dem Kleinprivatwald - wird mittelfristig eine bedeutende Herausforderung für die niedersächsische Forstpolitik und die Waldbesitzer sein.



Die Verwendungsmöglichkeiten für das Rohholz sind vielfältig. Sie reichen von der Zellstoffindustrie (Papierherstellung) über die Holzwerkstoffindustrie (Spanplatten) und die Bausparte bis zur hochwertigen Verwendungen in der Möbel- und Furnierbranche.

In den vergangenen Jahren ist angesichts allgemein steigender Energiepreise der nachwachsende Rohstoff Holz als Energieträger stark in den Blickwinkel von privaten Haushalten, Kommunen und der Industrie geraten.

Holz wird in den Wäldern nach dem forstlichen Prinzip der Nachhaltigkeit produziert. Die **Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion** des Waldes werden auf diese Weise auch den nachfolgenden Generationen dauerhaft garantiert. Es ist CO₂-neutral und dient damit der Bekämpfung des schleichenden Klimawandels.

Fazit

Rund ein Viertel der Landesfläche Niedersachsens ist mit Wald bewachsen. Naturnah aufgebaute Wälder erfüllen vielfältige Funktionen zum Nutzen von Umwelt und Gesellschaft. Die Bedeutung der Forstwirtschaft als Lieferant von nachwachsenden Rohstoffen und erneuerbaren Energien wird in Zukunft zunehmen.

Gartenbau

Der Gartenbau ist ein vielseitiger, vielschichtiger und **moderner Wirtschaftszweig**, der in Niedersachsen eine große regionale aber auch überregionale Bedeutung besitzt. Er ist der intensivste Bereich der Agrarwirtschaft. 17 % des Produktionswertes der Landwirtschaft in Niedersachsen werden vom Gartenbau erwirtschaftet. Besonders in ländlichen Regionen ist der Gartenbau als Arbeitsgeber wichtig. In Niedersachsen arbeiten dort 50.000 ständige und nichtständige Arbeitskräfte sowie ca. 2.000 Auszubildende auf rund 28.000 ha. Der Sektor ist gekennzeichnet durch besondere Produktionsweisen, Vermarktungserfordernisse und hohe Anforderungen an die Arbeitsorganisation.

Eine herausragende Stellung besitzen die niedersächsischen **Baumschulen** (v. a. Moorbeetpflanzen, Immergrüne), die mehr als die Hälfte der deutschen Erzeugung stellen. Auch bei **Obst** (v. a. Äpfel, Erdbeeren, Kulturheidelbeeren) und **Gemüse** (v. a. Spargel, Eisbergsalat) ist Niedersachsen im Bundesvergleich mit an der Spitze. Bei den **Blumen und Zierpflanzen** erzeugen NW, BY und BW mehr. Die Gartenbaubetriebe sind überwiegend moderne und leistungsfähige Betriebe, die über adäquate Betriebsstrukturen verfügen und häufig stark spezialisiert sind. Dabei ist viel konzentriertes **Know How** auf der Erzeugungs- und Handelsstufe vorhanden. Dennoch ist die Erlössituation in vielen Betrieben als schwierig zu bezeichnen. Der **Wettbewerbsdruck** im Gartenbau ist enorm. Dies betrifft den Bereich der Nicht-Nahrungsprodukte, die in großen Margen insb. von Baumärkten abgenommen werden, sowie den Bereich der Nahrungsprodukte, die traditionell im LEH angeboten werden. Hinzu kommt, dass insbesondere bei Masseartikeln wie Tomaten, Gurken und Zwiebeln Discounter Marktanteile gewinnen und dass auch branchenfremde Handelsgeschäfte wie z. B. Tankstellen und Baumärkte verstärkt als Verkäufer auftreten. Dies erhöht den Preisdruck aufgrund einer extremen **Nachfragebündelung**. Ein weiterer Wettbewerbsdruck ist auch aus den Mittel- und Osteuropäischen Ländern zu erwarten, insbesondere bei Verarbeitungsware von Obst und Gemüse sowie bei Baumschulerzeugnissen aus Polen. Andererseits ergibt sich dort auch ein neues Absatzpotential. Mittelfristig werden dem Gartenbau – seinen Produkten und Dienstleistungen – jedoch angemessene Zukunftschancen eingeräumt. Als Problem wird sich der weitere Rückgang von gut ausgebildetem und engagiertem Fachpersonal erweisen.



Fazit

Die Politik sollte auch weiterhin auf staatliche Reglementierungen verzichten und sich auf die schrittweise Harmonisierung wettbewerbsrelevanter rechtlicher Regelungen konzentrieren (z. B. Energiebesteuerung und Pflanzenschutz). Der Organisationsgrad seitens der Erzeuger im Gartenbau muss gesteigert werden. Für die Betriebe heißt dies, sich zunehmend in Wertschöpfungsketten zu integrieren und ihr Angebot zu bündeln. Die Förderung von Erzeugerorganisationen sowie Verarbeitungs- und Vermarktungseinrichtungen mit dem Ziel der Qualitäts- und Absatzsicherung hat sich in diesem Zusammenhang bewährt.

Ökologische Landwirtschaft

Der Anteil der ökologisch wirtschaftenden Betriebe ist in Niedersachsen deutlich angestiegen,

und die ökologisch bewirtschaftete Fläche hat sich in den zurückliegenden fünf Jahren mehr als verdoppelt:

Übersicht 8: Ökologischer Landbau in Niedersachsen und Deutschland
(Agrarbericht, LAVES)

Öko-Betriebe (Anzahl und % aller Betriebe)		Anbaufläche (ha und % der LF)		Steigerung der Anbaufläche 1999-2004	
NI	D	NI	D	NI	D
1.080	16.600	61.172 ha	763.000 ha	+ 124 %	+ 69 %
2,1 %	4,0 %	2,3 %	4,2 %		

Im Vergleich zu Deutschland ist der Anteil der ökologischen Landwirtschaft in Niedersachsen dennoch unterdurchschnittlich. Ursache hierfür ist vor allem die insgesamt geringere Produktionsintensität in bestimmten Regionen anderer Bundesländer (z. B. umfangreiche Mittelgebirgs-lagen in HE und BW, extensive Grünland- und Ackerstandorte in MV und BB). Die Betriebe dieser Gebiete produzieren bereits relativ extensiv und können daher leichter auf den ökologischen Landbau umstellen. In Niedersachsen weisen die Landkreise Lüchow-Dannenberg und Lüneburg

mit über 6 % den größten Anteil an ökologisch bewirtschafteter Fläche auf. Unterdurchschnittlich vertreten sind die Öko-Betriebe in den tierhaltungsintensiven Landkreisen in Weser-Ems und in den Bördegebieten Süd-Hannover und Braunschweig. Ansonsten ist die Verteilung recht gleichmäßig.



Die Biobetriebe in Niedersachsen bewirtschaften mit 55 ha im Durchschnitt eine um 10 ha größere Betriebsfläche als ihre konventionellen Kollegen. Wichtige Standbeine sind die gesamte landwirtschaftliche Produktionspalette bis hin zu Spezialkulturen sowie Obst (Altes Land) und Gemüse. Für eine große Anzahl der Bio-Betriebe in Niedersachsen ist die Veredlung eigener Produkte, wie z. B. Getreide für die eigene Bäckerei oder die Direktvermarktung über moderne Hofläden oder Wochenmärkte (rd. 400 Betriebe), von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus sind die Vermarktungsbedingungen für Biobetriebe in Niedersachsen vergleichsweise günstig, da für alle wesentlichen Betriebszweige grundsätzlich entsprechende Erfassungsstrukturen wie Bäckereien, Schlachtbetriebe und teilweise auch Erzeugerzusammenschlüsse vorhanden sind.

Landwirtschaftliche Öko-Erzeugnisse werden zunehmend nicht nur regional, sondern auch national und international gehandelt, womit der Preisdruck ansteigt. Die „Bio-Branche“ hat sich mit Hilfe effektiver Vertriebssysteme, innovativer Vermarktungsansätze und neuer kreativer Produkte mit einer Vielzahl gesellschaftlicher Trends verbunden, wie gesundheitsbewusste Ernährung oder ausgewogene Balance zwischen Arbeit und Ernährung. Viele Untersuchungen gehen deshalb davon aus, dass auch in den nächsten Jahren das Wachstum für Bioprodukte anhalten wird. Daraus entstehen auch Wachstumspotentiale für die Landwirtschaft und die ökologische Ernährungswirtschaft in Niedersachsen.

Bei einem unterstellten zukünftigen Flächenwachstum von gut 5 % jährlich werden im Jahr 2013 rund 90-100.000 ha LF in Niedersachsen ökologisch bewirtschaftet, das wären knapp 4 %. Die Anzahl der Biobetriebe wird sich aufgrund des Strukturwandels etwas langsamer entwickeln und voraussichtlich auf gut 3 % anwachsen. Der Wettbewerbsdruck zwischen den Betrieben und den Regionen in Europa wird sich verschär-

fen. Es wird eine **Marktdifferenzierung zwischen regionaler Qualitätsware und kostengünstiger internationaler Ware** erfolgen. Die Qualitätsanforderungen steigen gleichfalls kontinuierlich. Durch Innovationsfähigkeit, hohe Produktionsintensität sowie Bündelung des Angebotes kann die Mehrheit der niedersächsischen Biobetriebe diesem Wettbewerbsdruck standhalten. Dabei wird die Direktvermarktung ein wichtiges Standbein der niedersächsischen Betriebe bleiben. Ein entscheidender Wettbewerbsvorteil Niedersachsens gegenüber anderen Regionen ist die enge Verknüpfung der Beratung von der Erzeugung über die Verarbeitung bis zum Handel.

Fazit

Der ökologische Landbau ist ein zukunfts-trächtiger Bereich der niedersächsischen Landwirtschaft, der insbesondere hinsichtlich des Beratungsangebots gut aufgestellt ist. Der Anteil der ökologisch bewirtschafteten Fläche wird auf Kosten der konventionellen wachsen, aber auch unter günstigen Annahmen bis zum Jahr 2013 einen Anteil von 4 % kaum übersteigen.

Fischereiwirtschaft

Zum niedersächsischen Fischereisektor zählen die Große und Kleine Hochseefischerei, die Küstenfischerei, die Binnenfischerei und die Fisch verarbeitenden Betriebe.

Die Fänge der **Hochseefischerei** werden je nach Fanggebiet im In- und Ausland angelandet. Die **Küstenfischerei** an der Nordseeküste fängt vor allem Nordseegarnelen und in geringem Umfang Plattfische. Zur Küstenfischerei gehört auch die Muschelfischerei, die im Wattenmeer betrieben wird. Die gesamte Anlandung an Seefisch in Deutschland beträgt rund 70.000 t pro Jahr. Die niedersächsische Binnenfischerei ist von einer diversen Struktur aus Haupterwerbs-, Nebenerwerbs- und zahlreichen Hobbybetrieben geprägt, die vor allem Forellen und Karpfen produzieren. Hinzu kommen einige technische Aquakulturanlagen.

Die Zukunftsaussichten der Seefischerei werden grundsätzlich positiv beurteilt. In der Kleinen Hochseefischerei ist die Flotte in den zurückliegenden Jahren stark geschrumpft, hat sich inzwischen aber konsolidiert. Sofern es auch in den kommenden Jahren ausreichende **Fangquoten** gibt, sind die Zukunftsaussichten gut. Gleiches gilt für die Große Hochseefischerei. In der Küstenfischerei befindet sich die genutzte Ressource Nordseegarnele derzeit auf einem sicheren Niveau.

Die Wettbewerbsstellung der Binnenfischerei ist unterschiedlich zu beurteilen. Auf dem Forellensektor werden immer noch ca. 50 % des deutschen Bedarfs importiert. Hier bestehen prinzipiell gute Aussichten für die heimischen Erzeuger. Im Karpfenbereich sind mit den neuen Mitgliedsstaaten wichtige Produktionsländer hinzugekommen. Die Konkurrenzfähigkeit der heimischen Betriebe leidet jedoch unter den zahlreichen Auflagen vor allem aus dem Naturschutzbereich. Teichwirtschaften liegen vielfach in NATURA-2000-Gebieten, wo sie mit Einschränkungen zu rechnen haben, die die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen. Der Bau neuer Anlagen ist wegen der damit verbundenen Kosten und Umweltauflagen praktisch nicht mehr möglich. Gewisse Möglichkeiten werden noch im weiteren Ausbau der förderfähigen Direktvermarktung gesehen. 15 Fisch verarbeitende Betriebe mit mehr als 10 Beschäftigten gab es in Niedersachsen im Jahr 2004. Sie beschäftigten rd. 2.300 Mitarbeiter und erwirtschafteten einen Umsatz von rd. 547 Mio. €. Jeder vierte Arbeitsplatz der Fisch verarbeitenden Industrie Deutschlands befindet sich in Niedersachsen: Hier werden 32 % des bundesweiten Umsatzes erwirtschaftet. Die Anzahl der Beschäftigten in der Fischverarbeitung ist Bundesweit rückläufig.

Fazit

In Niedersachsen hat die Hochsee- und Küstenfischerei eine wesentlich größere Bedeutung als die Binnenfischerei. Die Zukunftsaussichten der Seefischerei sind, abhängig von den erteilten Fangquoten, grundsätzlich positiv. Die Binnenfischerei ist durch eine diverse Struktur aus Haupterwerbs-, Nebenerwerbs- und Hobbybetrieben gekennzeichnet.

3.3 Ernährungswirtschaft

Das Ernährungsgewerbe ist mit gut **21 Mrd. € Umsatz** nach dem Fahrzeugbau (rd. 55 Mrd. €) der zweitgrößte Industriezweig in Niedersachsen (NLS 2005). Zum Ernährungsgewerbe zählen in Niedersachsen vor allem die folgenden Branchen (Umsatz 2003 in €):

- ⇒ das Schlachten und die Fleischverarbeitung (5,8 Mrd.),
- ⇒ die Herstellung von Backwaren, Zucker, Süßwaren, Würzmittel etc. (4,3 Mrd.),
- ⇒ die Milchverarbeitung (3,4 Mrd.),
- ⇒ die Herstellung von Futtermitteln (1,9 Mrd.),
- ⇒ die Obst-, Gemüse- und Kartoffelverarbeitung (1,9 Mrd.),
- ⇒ die Herstellung von Getränken (1,4 Mrd.),
- ⇒ Mühlen und die Stärkeerzeugung (0,9 Mrd.) sowie
- ⇒ die Fischverarbeitung (0,5 Mrd.).

Im Jahr 2003 waren im Ernährungsgewerbe gut 75.000 Personen beschäftigt. Dabei sind Betriebe mit mehr als 20 - in einigen Branchen mit mehr als 10 - beschäftigten Personen berücksichtigt. Nicht erfasst sind z. B. kleine Bäckerei- oder Schlachtbetriebe. Ebenso werden Umsatz und Beschäftigte des Landhandels, der Genossenschaften und der Landtechnikindustrie in der zugrunde liegenden Statistik nicht erfasst. Nach Schätzungen des Niedersächsischen Instituts für Wirtschaftsforschung (NIW) waren in dem gesamten Wirtschaftsbereich Land- und Ernährungswirtschaft, im Jahr 2003 rund **247.000 Erwerbstätige** beschäftigt:

- Etwa die Hälfte davon entfallen auf die **Land-, Forst und Fischereiwirtschaft**,
- 37 % auf das **Ernährungsgewerbe**
- sowie 14 % auf **vor- und nachgelagerte Dienstleistungen**.

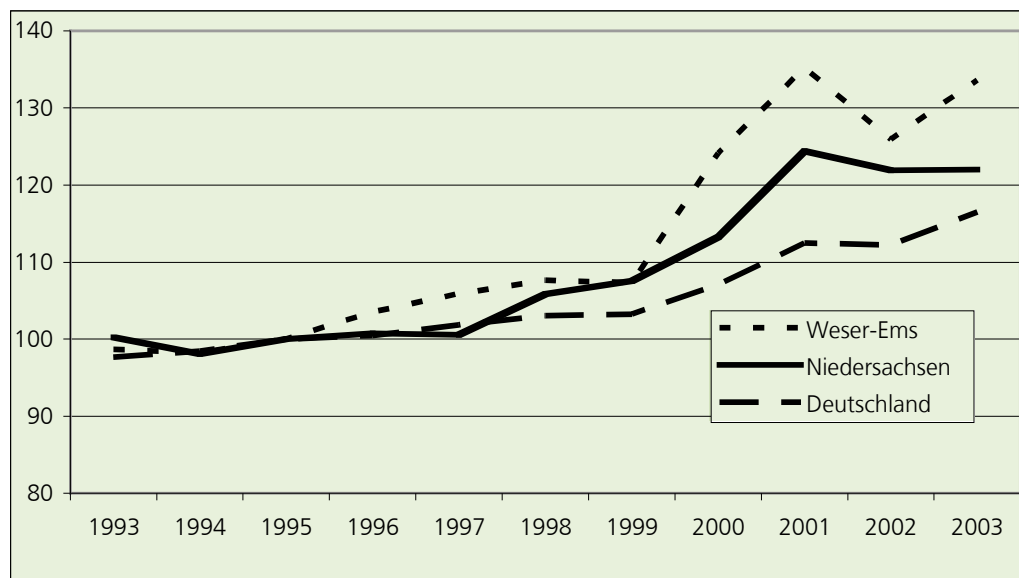
Insgesamt entspricht dies **7,1 % aller Erwerbstätigen** und liegt deutlich über dem Bundesdurchschnitt von 5,1 %. Dies zeigt, dass in Niedersachsen ein bedeutender Anteil der Arbeitsplätze unmittelbar mit der Agrar- und Ernährungswirtschaft verbunden ist.⁹ Aufgrund ihrer räumlichen Verteilung hat die Agrar- und Ernährungswirtschaft eine noch größere Bedeutung für den Arbeitsmarkt ländlicher Regionen. Besondere Schwerpunkte liegen im südwestlichen Weser-Ems-Gebiet, im Elbe-Weser-Raum sowie im Nordosten des Landes. Die mit Abstand höchste Be-

deutung der Ernährungswirtschaft in Niedersachsen haben mit Anteilen zwischen 23 % und 16 % an allen Erwerbstätigen die Landkreise Cloppenburg, Ammerland, und Vechta.

Beschäftigungs- und Umsatzentwicklung

Im Gegensatz zum Strukturwandel in der Landwirtschaft und des damit verbundenen Rückgangs der Beschäftigten, hat sich die Beschäftigungssituation in der **Ernährungswirtschaft** stabil entwickelt, wie die folgende Übersicht zeigt.

Übersicht 9: Beschäftigungsentwicklung im Ernährungsgewerbe¹⁰ in Niedersachsen und Deutschland (1995 = 100; tätige Personen; NLS 2005)

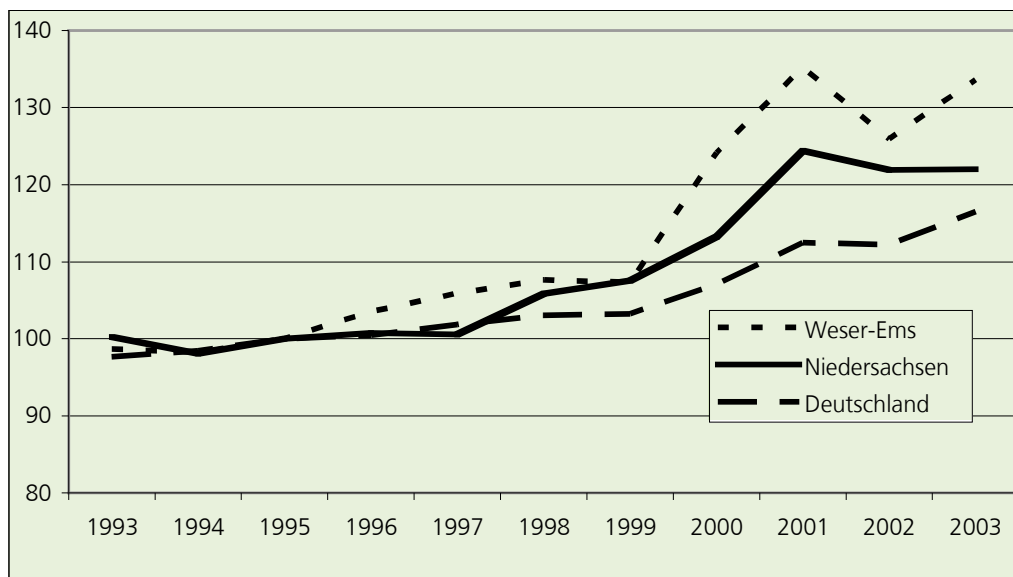


Hinsichtlich der Beschäftigungsentwicklung sind kaum Unterschiede zwischen NI und D erkennbar. Dies sieht bei der Umsatzentwicklung anders aus. Wie die nachfolgende Übersicht verdeutlicht, konnte sich die **Umsatzentwicklung** des Ernährungsgewerbes in Niedersachsen, und hier insbesondere in Weser-Ems, in den vergangenen Jahren noch deutlich von dem - insgesamt positiven - Trend in Deutschland absetzen.

⁹ Nicht einbezogen sind die Beschäftigten im Lebensmitteleinzelhandel sowie im Gastgewerbe, die ebenfalls mit der Agrar- und Ernährungswirtschaft in Verbindung stehen, aber dem Dienstleistungssektor zuge-rechnet werden. Hier sind noch mehr Personen mit dem Produkt „Lebensmittel“ beschäftigt, als in der Landwirtschaft und im Ernährungsgewerbe zusammen.

¹⁰ Ernährungsgewerbe = Ernährungsgewerbe einschließlich Tabakverarbeitung.

Übersicht 10: Umsatzentwicklung des Ernährungsgewerbes in Niedersachsen und Deutschland (1995 = 100; NLS 2005)



Der Auslandsumsatz der Branche ist mit weniger als 15 % wesentlich niedriger als im übrigen verarbeitenden Gewerbe. Die Branche ist traditionell mehr als andere von der Nachfrage und dem Konsumverhalten im Inland abhängig. Dies schlägt sich auch in der Standortwahl nieder. Der wichtigste Standortfaktor für die Ernährungswirtschaft, ist nach wissenschaftlichen Erhebungen die **Erreichbarkeit von Kunden**, gefolgt von der **Rohstoffbasis**. In der Milchbranche rangiert die Rohstoffbasis sogar vor der Erreichbarkeit der Kunden. Weitere wesentliche Standortfaktoren sind die Arbeitskosten und die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte.

Die Bedeutung der Kunden und der Rohstoffbasis für die Standortwahl verdeutlicht die enge Verflechtung von Agrar- und Ernährungswirtschaft. Ohne eine qualitäts- und wettbewerbsorientierte Primärproduktion würde auch die Ernährungswirtschaft kaum weiter in den Standort Niedersachsen investieren. Als bevorzugte Standorte gelten die Bundesländer **Niedersachsen, Bayern und Nordrhein-Westfalen**.

Aufgrund der **Inlandsorientierung** der Ernährungswirtschaft ist sie in besonderer Weise dazu geeignet, **Arbeitsplätze in Niedersachsen** zu erhalten und auch neue zu schaffen. Die Sicherung der Rohstoffbasis, also wettbewerbsfähige landwirtschaftliche Betriebe, sind dafür eine wichtige Voraussetzung.



Schlachten und Fleischverarbeitung

Die größte Branche ist das Schlachten und die Fleischverarbeitung, die in Niedersachsen vor allem von der Rinder- und Schweineschlachtung bestimmt wird. Fast 80 % der gewerblichen Rinderschlachtungen erfolgen in nur 17 Rinderschlachtbetrieben (421.000 Rinder und 90.000 Kälber), wovon 4 Betriebe eine Kapazität von über 40.000 Schlachtungen pro Jahr aufweisen. In 30 Schweineschlachtbetrieben werden rund 11,7 Mio. Schweine geschlachtet, was 95 % aller gewerblich geschlachteten Schweine entspricht. Drei Betriebe haben dabei eine Kapazität von über 800.000 Tieren. Die Schlachtkapazitäten in diesem Bereich werden zu rund 90 % ausgelastet. Die Beschäftigtenentwicklung in der niedersächsischen Fleischverarbeitung (incl. Schlachten) hat sich in jüngster Zeit, nach einer Phase der Stagnation Mitte und Ende der 90iger Jahre, positiv entwickelt.

Der in der jüngsten Vergangenheit zu beobachtende Trend zur unmittelbaren Zerlegung der Schlachthälften bis hin zur Feinkonfektionierung hält an und wird verstärkt durch das vor zwei Jahren begonnene Frischfleischangebot durch Discounter. Der einsetzende Strukturwandel und die Konzentration auf wenige europäische Eigentümer werden sich aufgrund der Marktmacht des Lebensmitteleinzelhandels fortsetzen. Die niedersächsische Fleischerzeugung und Vermarktung wird ihre Position dann halten können, wenn sie durch strukturelle Maßnahmen (vertikale Kooperation) und Innovationen (zum Beispiel Minimierung des Salmonellenrisikos bei Schweinefleisch, Konzentration des Angebotes mit Servicefunktionen) aktiv reagiert.

Milchverarbeitung

Die Ernährungswirtschaft ist überwiegend **klein und mittelbetrieblich strukturiert**, große Konzerne sind vielfach noch die Ausnahme. Nur die **Nordmilch** gehört zu den 30 größten niedersächsischen Unternehmen. In der Molkereiwirtschaft ist der Konzentrationsprozess in Niedersachsen gegenüber anderen Bundesländern weit fortgeschritten. Über 50 % der Milch wird von Nordmilch erfasst, daneben gibt es einige größere Privatmolkereien. Kleinere Molkereien können sich mit Spezialprodukten am Markt behaupten. Im Bundesvergleich ist die Milchverarbeitung in Niedersachsen gut aufgestellt. Nordmilch ist mit deutlichem Abstand das größte Molkereiunternehmen in Deutschland und auch andere Molkereiunternehmen liegen über dem Bundesdurchschnitt. Allerdings ist eine gewisse Ausrichtung auf Massenartikel wie Butter und Käse und eine damit verbundene relativ geringe Wertschöpfung festzustellen. Daher wird von den größeren Unternehmen vor allem Kostenführerschaft angestrebt, um beim Auszahlungspreis mithalten zu können. Erschwerend kommt hinzu, dass die Milchviehhaltung in Niedersachsen überwiegend in dünn besiedelten Regionen konzentriert ist und damit der Weg, z. B. von Frischmilch, bis zum Verbraucher relativ weit ist. In diesem Aspekt der Kundennähe haben die Bundesländer NW und BY Wettbewerbsvorteile gegenüber Niedersach-



sen. Im europäischen Vergleich ist festzustellen, dass deutsche Molkereiunternehmen überwiegend noch zu klein sind. Fusionen und die Bildung strategischer Allianzen bleiben daher eine wichtige zukünftige Herausforderung.

Die **zukünftige Entwicklung** der überwiegend klein und mittelbetrieblich strukturierten **Ernährungswirtschaft** ist nicht ohne Risiko. Insbesondere kleinere Unternehmen werden Probleme haben, die Chancen infolge der EU-Osterweiterung und der zunehmenden Internationalisierung der Agrarmärkte aus eigener Kraft zu nutzen. Bereits heute lassen sich verstärkt Übernahmen durch große internationale Nahrungsmittelkonzern beobachten. Solche Übernahmen bergen die Gefahr, dass die übernommenen Unternehmen im Zeitablauf zu reinen Fertigungsstätten abgewertet werden könnten. Dies zeigt, dass die **politischen Rahmenbedingungen für mittelständische Unternehmen** von großer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung der niedersächsischen Ernährungswirtschaft sind. Will man die besondere **Kompetenz Niedersachsens** auf dem Gebiet der Agrar- und Ernährungswirtschaft sichern und ausbauen, ist deshalb auch hier anzusetzen.

Ökologische Ernährungswirtschaft

Deutschland ist nach wie vor der interessanteste Markt für Bioprodukte in Europa. In Niedersachsen befinden sich mehr als 500 zertifizierte Unternehmen, die Bioprodukte verarbeiten oder handeln. Hierzu gehört auch eine Reihe von Unternehmen mit nationaler bzw. internationaler Bedeutung. Die Unternehmen beziehen in der Regel große Teile der Rohprodukte von Biohöfen aus der Region und sind dort wichtiger Arbeitgeber.

Bioprodukte werden zu jeweils einem Drittel über die **Direktvermarktung**, den **Naturkosthandel** und den **LEH** abgesetzt. Die ökologische Ernährungswirtschaft in Niedersachsen wird ihre Marktstellung ausbauen. Dies erfolgt durch erhöhte Nachfrage in Deutschland sowie durch langsame Erschließung neuer Märkte in Europa (z. B. GB, Skandinavien, einige Staaten Osteuropas). Die niedersächsischen Bio-Unternehmen **werden dadurch in einzelnen strukturschwachen Regionen Niedersachsens verstärkt wichtiger Arbeitgeber**. Neben regionalen Herkunftsn, die aufgrund gewachsener Kontakte und der Qualitätssicherung weiterhin verwandt werden, werden die niedersächsischen Unternehmen aber auch zunehmend auf Rohstoffe insbesondere aus den osteuropäischen Staaten zurückgreifen.

Horizontale und vertikale Integration von Land- und Ernährungswirtschaft

Einzelne landwirtschaftliche Betriebe haben i. d. R. nicht die Leistungsfähigkeit, um den nachgelagerten Unternehmen der Ernährungswirtschaft als gleichrangige Geschäftspartner zu begegnen. Um das Ziel einer wettbewerbsstarken Landwirtschaft umzusetzen, ist daher weiterhin an einer Stärkung der Marktposition durch Veränderung der Marktstruktur zu arbeiten. Zukünftig werden insbesondere bei Schlachtunternehmen ohne Lieferantenbindung die Anforderungen nach einer stufenübergreifenden Qualitätssicherung und hinsichtlich eines Salmonellenmonitorings weiter deutlich ansteigen. Durch horizontale Zusammenschlüsse lassen sich Marktstrategien und Qualitätsmanagementsysteme bereits besser organisieren, wenn die Erzeugerzusammenschlüsse eine ausreichende Größe und Professionalität aufweisen.

In Zukunft dürfte auch die **vertikale Kooperation** vom Erzeugerbetrieb über die Verarbeitung bis hin zur Vermarktung an Bedeutung gewinnen. Nur auf diese Weise lassen sich Effizienzsteigerung von **Produktion, Absatz und Verarbeitung** durch Schaffung eines Angebotes, das hinsichtlich Menge, Qualität, Lieferzeitpunkt und -ort mit den Marktpartnern koordiniert ist, realisieren. In vertraglicher Bindung können auch Qualitätskriterien für die gesamte Kette festgelegt und durch Qualitätsmanagementsysteme (QMS) gesichert werden.

Die Marktstellung der Erzeuger (Urproduktion = „schwächstes Glied“) kann dabei insbesondere dann verbessert werden, wenn zusätzlich eine horizontale Integration auf Erzeugerebene gelingt. Auch wenn die Erzeuger grundsätzlich das schwächste Glied bleiben werden, führt eine vertragliche Einbindung zu **geringeren Absatzrisiken**. Dies gilt umso mehr, je höher die Anforderungen an die Qualität und Lebensmittelsicherheit sind.

Fazit

Die niedersächsische Ernährungswirtschaft sowie die darüber hinausgehenden vor- und nachgelagerten Bereiche der Landwirtschaft leisten einen wesentlichen Beitrag zur Wertschöpfung und zur Stabilität der Beschäftigung im ländlichen Raum Niedersachsens. Die relative Bedeutung dieses gesamten Bereiches könnte zukünftig gegenüber den anderen Wirtschaftsbranchen in Niedersachsen noch zunehmen, wenn sich dort der Druck auf die Arbeitsplätze in stärkerem Maße fortsetzt. Wesentliche Argumente für Investitionsentscheidungen im Ernährungsgewerbe ist das Vorhandensein von Absatzmärkten und Rohstoffbasis. Politische Maßnahmen zur Unterstützung des Sektors sollten deshalb hier ansetzen. Dazu gehört auch die verstärkte Sicherung und Erschließung von Absatzmärkten außerhalb Niedersachsens.



4 Leitbilder für die Zukunft

Wie in den vorausgegangenen Kapiteln dargestellt, wächst vor allem in den strukturschwächeren ländlichen Räumen die Gefahr, dass sie in ihrer **Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit** den Anschluss verlieren könnten. Hier gegenzusteuern ist ein Ziel der Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. Zudem gibt es einen breiten gesellschaftlichen Konsens dahingehend, dass die ländlichen Gemeinden und Regionen als eigenständige, vielfältig ausgeformte Lebensräume gestärkt werden sollen. Damit soll nicht zuletzt ein Gleichgewicht mit der Organisations-, Wirtschafts- und Finanzkraft der Verdichtungsgebiete erhalten bzw. hergestellt werden. Darüber hinaus erwartet die Gesellschaft, dass alles getan wird, um mit Grund und Boden sparsam umzugehen, gesunde Lebensmittel zu erzeugen und eine flächendeckende und nachhaltige Landbewirtschaftung zu gewährleisten. Die Menschen vor allem im ländlichen Raum fordern außerdem zunehmend eine Belebung von Gemeinschaft und Gemeinsinn sowie eine Stärkung der Eigenkräfte der Regionen. Es wächst auch die

Bereitschaft, solche Entwicklungen durch persönliches Engagement zu fördern. Dabei kann es nicht darum gehen, die Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen auf die Situation in Großstädten zu übertragen und umgekehrt. Es geht vielmehr darum, **lebendige Städte und lebendige Dörfer** zu haben.

Vor dem Hintergrund dieser veränderten Rahmenbedingungen und Erwartungen muss es **Ziel der integrierten Landentwicklung** sein



- die ökonomischen, sozialen, ökologischen und kulturellen Potenziale in allen ländlichen Teilräumen zu stärken,
- die aktive Bürgerverantwortung zur Erarbeitung und Umsetzung von Entwicklungskonzepten für ländliche Gemeinden und Räume sowie zur Stärkung der Eigenkräfte der Regionen zu fördern und zu begleiten,
- die Entwicklung der Dörfer unter Berücksichtigung der demographischen Gegebenheiten zu unterstützen und die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern,
- die Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zur Stärkung deren Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern,
- Landnutzungskonflikte sozialverträglich und flächensparend zu entflechten und zu lösen,
- die flankierenden Bereiche der Landwirtschaft bei der Umstellung und Neuausrichtung sowie Diversifizierung zu unterstützen und damit Arbeitsplätze zu sichern und neue zu schaffen,
- die intakte Umwelt, die ökologische Vielfalt, die Schönheit und den hohen Erholungswert der Landschaft zu erhalten und zu verbessern,
- die natürlichen Lebensgrundlagen durch Beiträge beispielsweise zum Trinkwasser-, Gewässer- und Bodenschutz zu sichern sowie
- die vorbeugende Abwehr von Hochwasser und den Hochwasserschutz zu unterstützen.

Für die **Land- und Ernährungswirtschaft** im engeren Sinne muss es das Ziel sein, die erreichte Wettbewerbsstellung zu sichern und auszubauen. In Niedersachsen hat der Sektor eine relativ **große und stabile** wirtschaftliche Bedeutung, wie in Kapitel 3 dargestellt wurde.

Der überwiegend **generationengesteuerte Strukturwandel** in der niedersächsischen Landwirtschaft wird nicht ausreichen, um die besten Wettbewerber, z. B. in den Niederlanden oder in Dänemark, einzuholen. Es ist deshalb zu empfehlen, die Steigerung der Leistungsfähigkeit der niedersächsischen Landwirtschaft noch zu beschleunigen.

Wenn es gelänge,

- **das Unternehmenswachstum durch Zusammenlegung von Fläche, Kapital und Arbeit zu erleichtern,**
- **die Übernahme technischer Fortschritte zu beschleunigen,**
- **das Risiko für Investitionen zu verringern,**
- **und insgesamt eine größere Akzeptanz für moderne landwirtschaftliche Produktionsweisen zu schaffen**

wäre viel erreicht.

Entscheidend ist, dass die Politik angesichts der weiter voranschreitenden Liberalisierung der Agrarmärkte keine Strukturen festigt, bei denen absehbar ist, dass diese auch langfristig nicht wettbewerbsfähig werden. Angesichts begrenzter finanzieller Möglichkeiten muss sich das Land auf die wichtigsten Maßnahmen konzentrieren, wobei diese letztlich auch nur dann zum Erfolg führen, wenn ein **wettbewerbsneutrales ordnungsrechtliches Umfeld** geschaffen wird.

Den leistungsfähigen und wachsenden Betrieben in begünstigten Regionen stehen kurz- und mittelfristig **ausscheidende Betriebe** und **Grenzertragsregionen** gegenüber, wofür die Politik ebenfalls eine Verantwortung trägt. Insbesondere in „benachteiligten“ Gebieten besteht die Gefahr, dass sich die aktive Landwirtschaft weiter zurückziehen wird. Für den Erhalt der entkoppelten Direktzahlungen genügt die Pflege bzw. das Mulchen der Flächen. In diesen ländlichen Gebieten werden sich ohne inner- und außerlandwirtschaftliche **Erwerbsmöglichkeiten** die **Einkommensprobleme** weiter verschärfen und auch die Aufrechterhaltung einer abwechslungsreichen Kulturlandschaft könnte in Gefahr geraten. Hier, wo die Liberalisierung der Märkte mit Wucht durchschlägt, sollte die Entwicklung mit übergreifenden Maßnahmen begleitet werden, wohl wissend, dass mit den Mitteln der 2. Säule dauerhaft unwirtschaftliche Produktionsweisen nicht künstlich am Leben gehalten werden können und sollten. Es sollten daher gebietsspezifisch **gezielte Strategien** und Maßnahmen entwickelt werden. Eine möglichst gleichmäßige Mittelverteilung innerhalb von Niedersachsen ist kein zukunftsfähiges Kriterium, dies gilt umso stärker, je knapper die zur Verfügung stehenden Landesmittel sind.



5 Handlungsfelder für die ländliche Entwicklung

5.1 Maßnahmen der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

Rund 90 % der Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik entfallen auf die so genannte 1. Säule der GAP, das sind im Wesentlichen die Direktzahlungen an die Landwirte, und rund 10 % entfallen auf die 2. Säule. Durch die nationale Kofinanzierung der 2. Säule und die Modulation verdoppelt sich das Finanzvolumen der 2. Säule auf Landesebene in etwa.

Im Folgenden wird dargestellt, welchen Anteil diese Zahlungen am Gewinn der landwirtschaftlichen Betriebe in verschiedenen Bundesländern haben.

Die Zahlungen der 1. und 2. Säule sowie die Agrardieselvergütung machten im Wirtschaftsjahr 2003/2004 zusammen **60-75 %** der durchschnittlich erzielten **Gewinne** der Haupterwerbsbetriebe aus. Die 2. Säule spielt in Baden-Württemberg und Bayern eine wesentlich größere Rolle als in den norddeutschen Bundesländern. Hieran wird deutlich, dass die süddeutschen Bundesländer mit den Maßnahmen der 2. Säule neben agrarumweltpolitischen Zielen insbesondere einkommenspolitische Ziele verfolgen. In Niedersachsen erreichen die Zahlungen der **1. Säule** gut **50 % der Gewinne** und sind damit der zentrale stabilisierende Faktor für die landwirtschaftlichen Einkommen. Vor diesem Hintergrund sind die **entkoppelten Direktzahlungen** für die Einkommenssicherung und Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen der niedersächsischen Betriebe **existenziell**.

Übersicht 11: Bedeutung von 1. und 2. Säule bezogen auf den Gewinn der Haupterwerbsbetriebe in ausgewählten Bundesländern (WJ 2003/04, Agrarbericht)

Land	NI	SH	NW	BY	BW
Art der Zahlung	€/ha LF				
Produktbezogen	224	274	267	235	218
- dar. Flächenprämien	169	207	203	180	176
- dar. Tierprämien	54	41	59	47	36
Flächenstilllegung	23	25	22	21	20
Summe 1. Säule*	247	299	289	256	238
Zins- u. Inv.-zuschüsse	5	7	3	26	2
Ausgleichszulage	0	0	9	50	34
Agrarumweltprogramme	7	1	19	71	113
sonstiges	4	4	9	7	14
Summe 2. Säule	16	12	40	154	163
Agrardieselvevergütung	24	23	25	24	23
Insgesamt	287	334	354	434	424
Gewinn je ha LF (Ø 3 J.)	467	503	613	573	680
	Anteil Zahlungen am Gewinn (%)				
1. Säule am Gewinn	53	59	47	45	35
2. Säule am Gewinn	3	2	7	27	24
Anteil aller Zahlungen am Gewinn**	61	66	58	76	62

* Es handelt sich hierbei noch nicht um die entkoppelten Zahlungsansprüche, die erst 2005 eingeführt wurden.

** Inklusive Agrardieselvevergütung.

Unabhängig hiervon muss man zur Kenntnis nehmen, dass sich mit dem im Rahmen der GAP-Reform vollzogenen Wechsel von der Markt- und Preisstützungspolitik zur Gewährung entkoppelter Direktzahlungen, die Zielsetzung der 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik grundlegend verändert wurde:

- Die Direktzahlungen stellen erstens eine produktionsungebundene **Einkommenssicherung** dar
- und dienen zweitens der Entlohnung der **multifunktionalen Leistungen** der Landwirtschaft insbesondere in Verbindung mit **Cross Compliance**.

Langfristig wird man davon ausgehen müssen, dass der Sektor vor die Frage gestellt wird, wie das Ziel „**Multifunktionalität**“ am Besten gesichert werden kann. Diese Diskussion sollte je-

doch der Zeit nach 2013 vorbehalten bleiben. Angesichts der herausragenden Bedeutung der **1. Säule** für die Einkommensstabilität der niedersächsischen Betriebe (über 50 %) darf diese gerade aus landespolitischer Sicht nicht infrage gestellt werden. Nur mit einer verlässlichen Planungsgrundlage in Form der entkoppelten Direktzahlungen sind die Betriebe in der Lage, sich an die zunehmende Liberalisierung der Agrarmärkte anzupassen. Darüber hinaus darf das Ziel der **wettbewerbsneutralen Ausgestaltung** der EU-Rechtssetzung durch die EU-Mitgliedstaaten und den Bund nicht vernachlässigt werden. Der Einigungsprozess zur

Agrarreform führte zu sehr unterschiedlichen nationalen Umsetzungsvarianten zwischen den Mitgliedstaaten. Vor allem die verschiedenen Formen von Teilkopplungen sind vor dem Hintergrund der Wettbewerbsneutralität zu kritisieren und sollten möglichst schon im Rahmen der Zwischenbewertung 2008/09 abgeschafft werden. Darüber hinaus ist eine deutliche Vereinfachung der GAP zu fordern. Zudem passt die obligatorische Flächenstilllegung nicht in das System entkoppelter Direktzahlungen, bei dem keine Produktionsverpflichtung auf der Fläche mehr besteht. Nicht zuletzt muss die 1. Säule der GAP auch zukünftig wesentlich dazu beitragen, das europäische Agrarmodell einer multifunktionalen Landwirtschaft sicherzustellen. Niedersachsen sollte deshalb darauf hinwirken, dass

- EU-weit die **vollständige Entkopplung** der Direktzahlungen erreicht wird,
- die obligatorische **Flächenstilllegung** zukünftig entfällt und die **Obst-Gemüse und Speisekartoffel-Regelung** (OGS) in die allgemeine Regelung eingebunden wird,
- die **Marktordnungen** ihre Funktion als effektives **Sicherheitsnetz** behalten und
- ein spürbarer **Außenschutz** gegenüber Importen auch zukünftig gewährleistet wird.

Fazit

Die Mittel der 1. Säule sollten nicht weiter zugunsten anderer Maßnahmen gekürzt werden. Es ist eine vollständige Entkopplung der Direktzahlungen in allen Mitgliedsländern der EU und eine deutliche Vereinfachung der GAP zu fordern. Für die Zukunft der Landwirtschaft am Standort Mitteleuropa sind Marktordnungen als Sicherheitsnetz und ein geregelter Marktzugang (Außenschutz) unerlässlich.

5.2 Maßnahmen der 2. Säule zur Entwicklung des ländlichen Raums

Ziel der 2. Säule Politik ist es, die ländliche Entwicklung nach den **Bedürfnissen der Regionen** in der Europäischen Union voranzutreiben. Die Prinzipien Subsidiarität und finanzielle Verantwortung der Regionen sind in diesem Zusammenhang wichtige Grundpfeiler der Politik. Die Regionen kennen ihre **Stärken und Schwächen** am besten und sind am ehesten in der Lage, eine Strategie mit gezielten Fördermaßnahmen zur Verbesserung ihrer Situation zu entwickeln und umzusetzen. Ganz konkret stellt sich für Niedersachsen die Frage, **welche Fördermaßnahmen** der 2. Säule unter

- den gegebenen Möglichkeiten des **EU-Rechts und der GAK**,
- der **Haushaltsslage** des Landes
- und der **Ausgangsbedingungen** in den Teileräumen

die **vordringlichsten** sind? Dabei sind strategisch ausgerichtete Förderschwerpunkte einem „Blumenstrauß“ an Maßnahmen vorzuziehen.

Laufende Förderperiode (2000-2006)

In Niedersachsen werden Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes zurzeit im Rahmen von PROLAND gefördert. PROLAND hat eine Laufzeit von insgesamt 7 Jahren (2000-2006). Die Maßnahmen werden **noch bis Ende 2006** angeboten und sind nach drei Förderbereichen gegliedert:

- Förderschwerpunkt I: Verbesserung der Produktionsstruktur
- Förderschwerpunkt II: Sektorübergreifende Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung
- Förderschwerpunkt III: Agrarumwelt- und Ausgleichsmaßnahmen

Mit PROLAND setzt Niedersachsen deutliche Schwerpunkte in strukturellen Bereichen, in die in den ersten 5 Programmjahren (2000-2004) zusammen über **70 % der gesamten Mittel** geflossen sind (vgl. Übersicht 12). Hervorzuheben sind folgende Maßnahmen:

- **Wegebau (22 %)**
- **Dorfentwicklung (21 %)**
- **Flurneuordnung (15 %)**
- **Einzelbetriebliche Investitionsförderung (13 %)**

Inwieweit diese Mittelverteilung mit dem im vorangegangenen Kapitel aufgezeigten Leitbild korrespondiert,



wird im Folgenden zu diskutieren sein. Das Land Niedersachsen beantragte für den Programmplanungszeitraum bis 2006 eine **EU-Beteiligung** von insgesamt gut **540 Mio. €**. Der Ansatz für sämtliche öffentliche Ausgaben beträgt **1,168 Mrd. €**.

Die tatsächlichen Ausgaben werden diesen Betrag überschreiten, weil u. a. Mittel anderer Mitgliedstaaten und Bundesländer von Niedersachsen gebunden und verausgabt werden konnten. In der folgenden Tabelle sind die Maßnahmen nach ihrem geplanten Mittelansatz und den tatsächlich geflossenen Mitteln in den Jahren 2000-2004 aufgelistet.

Übersicht 12: PROLAND - Maßnahmen 2000 - 2006

Zeitraum Fördermaßnahmen	Gesamtansatz 2000 - 2006	Ausgaben 2000 - 2004	Ausgaben 2000 - 2004
	öffentl. Mittel in Mio. €	öffentl. Mittel in Mio. €	Anteil an den Gesamtausgaben in %
Agrarinvestitionsförderungsprogramm	256,1	124,3	13,1
Qualifizierung	9,9	2,6	0,3
Agrarumweltmaßnahmen (ML)	99,6	40,6	4,3
Alte Regelung VO 2078/92	5,6	21,0	2,2
Erhaltung genetischer Vielfalt in der Tierzucht	1,2	0,6	0,1
Niedersächsisches Agrarumweltprogramm (NAU)	92,8	19,6	2,1
Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung	72,6	36,6	3,8
Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen	16,7	10,9	1,1
Sonstige forstwirtschaftliche Maßnahmen	51,1	44,8	4,7
Flurneuordnung	114,1	142,3	14,9
Schaffung von Dienstleistungseinrichtungen	3,6	0,5	0,1
Dorfentwicklung und ländliches Kulturerbe	261,3	200,9	21,1
Dorferneuerung	235,8	119,4	12,5
Erhalt d. Orts- u. Landschaftsbildes, ländl. Erbe	25,5	81,5	8,6
Landwirtschaftl. Infrastrukturmaßnahmen (Wegebau)	133,0	209,8	22,0
Förderung von Tourismus und ländl. Handwerkswesen	11,7	14,4	1,5
Förderung des ländlichen Tourismus	3,6	9,3	1,0
Förderung des ländlichen Handwerkswesens	3,6	0,7	0,1
Erweiterung eines Gartenkulturzentrums	4,5	4,4	0,5
Förderung neuer Strategien Umwelt/Landw. (ML)	7,9	6,7	0,7
Polaris	2,3	2,8	0,3
Untersuchungsprogramm Bioaerosole	1,2	1,1	0,1
Informationen für Tierproduzenten	2,3	0,8	0,1
Bau eines Speicherbeckens	2,1	2,0	0,2
Bewertungsmaßnahmen (Technische Hilfe)	0,8	0,7	0,1
Maßnahmen des ML	1038,4	835,8	87,7
Maßnahmen des MU	129,9	116,9	12,3
Summe	1168,5	952,7	100,0

Neue Förderperiode ländliche Entwicklung

Der Agrarrat hat am 20. Juli 2005 entschieden, dass in Zukunft alle strukturpolitischen Fördermaßnahmen für die Landwirtschaft und zur Entwicklung des ländlichen Raumes aus einem **gemeinsamen Fonds** finanziert werden sollen und zwar aus dem **Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums** (ELER).

Der inhaltliche **Förderrahmen** für die ländliche Entwicklung hat sich mit der ELER-Verordnung für die Förderperiode **2007-2013 ebenfalls** verändert. Grundsätzlich bleiben viele Fördertatbestände zwar erhalten, es wird aber zu Modifikationen kommen. Dazu zählen u. a. folgende Punkte:

- Zukünftig können Kooperationen zur Entwicklung neuer Produkte, Prozesse und Technologien in der Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft gefördert werden.
- Der Begünstigtenkreis für die volle Beihilfenhöhe bei der Verarbeitung und Vermarktung wurde auf Kleinunternehmen sowie kleinere und mittlere Unternehmen beschränkt.
- Bei den Agrarumweltmaßnahmen wird die Laufzeit auf maximal sieben Jahre erweitert.
- Für die Förderung des Tierschutzes sowie zur Erhaltung der genetischen Ressourcen in der Landwirtschaft wurden eigene Fördertatbestände geschaffen.
- Erstmals werden Ausgleichszahlungen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie gewährt.
- Die Forstmaßnahmen erhalten eine stärkere Gewichtung.
- Die Förderung der Gründung und Entwicklung von Kleinunternehmen und die Qualifizierung sind nunmehr auch außerhalb des landwirtschaftlichen Sektors zulässig.
- Insgesamt werden die Bereiche Innovation und Wissenstransfer stark hervorgehoben.

Das umfangreiche Förderspektrum ist auch vor dem Hintergrund zu werten, dass man den sehr unterschiedlichen regionalen Voraussetzungen in der auf 25 Mitgliedstaaten angewachsenen

Union gerecht werden will. Die inzwischen vorliegenden **Strategischen Leitlinien der Gemeinschaft für die Entwicklung des ländlichen Raums** machen aber deutlich, dass die Mitgliedstaaten ihre Programme stärker strategisch und noch gezielter als in der Vergangenheit ausrichten sollen. Ziel der EU-Leitlinien ist es, die **Kohärenz** der Programme zu erhöhen.

Der Ausgang der **Debatte um die Finanzierung der EU** führte zu einem deutlichen Rückgang der EU-Mittel für die 2. Säule gegenüber der laufenden Förderperiode. Darüber hinaus könnte ab 2009 innerhalb der Umweltmaßnahmen eine Ausweitung des Maßnahmenspektrums erforderlich werden, wenn verstärkt Erschwerungsausgleichszahlungen für Nutzungseinschränkungen im Zusammenhang mit **NATURA 2000** oder der **Wasserrahmenrichtlinie** notwendig werden sollten. Bei begrenztem Budget wären dann entsprechende Umschichtungen zwischen den Umweltmaßnahmen vorzunehmen.

Zukünftig werden EU-weit nur **69,25 Mrd. €** zur Verfügung stehen. Für die Mehrheit der westdeutschen Bundesländer wird es (ohne Berücksichtigung der Modulationsmittel) zu einer Verringerung der Fördermittel in Höhe von bis zu 47 % kommen. Niedersachsen profitiert jedoch von einer Sondersituation im **ehemaligen Regierungsbezirk Lüneburg**. Der ehemalige Regierungsbezirk, bestehend aus den Landkreisen Lüchow-Dannenberg, Uelzen, Cuxhaven, Lüneburg, Osterholz, Soltau-Fallingb., Celle, Rotenburg, Harburg, Verden und Stade, wies im Durchschnitt der Jahre 2001-2003 ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von weniger als 75 % des EU 15 Durchschnitts auf. Da nur auf Grund des statistischen Effekts der Erweiterung der EU auf 25 Mitgliedsstaaten der BIP Durchschnitt des Raumes Lüneburg über 75 % der EU 25 steigt, ist das Gebiet als so genanntes **phasing-out-Gebiet**

mit den gesamten Möglichkeiten der Ziel-1-Förderung anerkannt worden.

Inhaltlich hat die Kommission **drei thematische Zielbereiche** vorgesehen, die so genannten „Achsen“, auf die sich die Förderprogramme erstrecken müssen:

1. Achse: Verbesserung der **Wettbewerbsfähigkeit** der Land- und Forstwirtschaft, wozu auch die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse gehört.

2. Achse: **Landmanagement und Umwelt**, wie die Förderung benachteiligter Gebiete und Agrarumweltprogramme.

3. Achse: **Ländliche Entwicklung im weiteren Sinne**, z. B. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensqualität und Diversifizierung.



Die Achsen werden durch spezifischere Unterziele und Maßnahmenbündel konkretisiert. Neben den drei thematischen Achsen ist mit **LEADER eine vierte Achse** vorgesehen, unter der lokale Entwicklungsstrategien gefördert werden. Diese vierte Achse hat keinen direkten Zielbezug, sondern wird innerhalb der drei thematischen Achsen umgesetzt.

Um eine einseitige Ausrichtung der Programme zu verhindern, hat die KOM für jede Achse eine Mindestmittelausstattung als Anteil am Gesamtbudget vorgesehen:

- Jeweils mindestens **10 % für die Achsen 1. und 3.**
 - sowie mindestens **25 % für die Achse 2.**
- Ob diese Vorgaben angesichts des Subsidiaritätsprinzips sinnvoll sind, kann hinterfragt werden. Fest steht jedoch, dass sie neben der Schaffung eines einzigen Finanzierungsfonds für die 2. Säule, dem so genannten Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) sowie der **strategischen Ausrichtung**, das eigentlich Neue am künftigen Ansatz

der EU sind. Für LEADER-Projekte ist darüber hinaus ein Mindestbudget (5 %) vorgesehen. Diese Mittel werden allerdings weitgehend auf die thematischen Achsen angerechnet. Der Kofinanzierungsanteil der EU wird in der kommenden Programmperiode in Nichtkonvergenzregionen 50 % für die Maßnahmen der 1. und 3. Achse und 55 % für Maßnahmen der 2. Achse sowie für LEADER-Projekte betragen. Daraus resultiert, je nachdem ob die Fördermaßnahme auch über die Gemeinschaftsaufgabe finanziert wird, folgender Anteil für Landesmittel:

Übersicht 13: Landesanteil bei unterschiedlicher Kofinanzierung

öffentliche Kosten der Maßnahme = 100			
1. u. 3. Achse 50 % EU	2. Achse 55 % EU	1. u. 3. Achse 50 % EU	2. Achse 55 % EU
Landesanteil:			
mit GA		ohne GA	
20 %	18 %	50 %	45 %

Vor diesem Hintergrund sind in Niedersachsen die Vorbereitungen für die neue Programmperiode angelaufen. Im Folgenden werden auf Grundlage des Leitbildes einer wettbewerbs- und unternehmensorientierten Landwirtschaft sowie einer integrierten ländlichen Entwicklung Empfehlungen für die neue Programmplanungsperiode abgeleitet.

5.3 Schwerpunkte für die neue Förderperiode (2007-2013)

Die Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung sollen zur Modernisierung des Agrarsektors und zur Förderung der Diversifizierung und Innova-

tion in den ländlichen Gebieten dienen. Die Berücksichtigung der in der ELER-Verordnung formulierten Schwerpunktachsen erfordert entsprechende Konsequenzen hinsichtlich der **Verteilung der Fördermittel** in der kommenden Programmperiode; dabei sind Synergien zu nutzen und Widersprüche in der Programmgestaltung durch eine überzeugende **strategische Planung** der neuen Förderperiode zu vermeiden. Überträgt man zum Zwecke der Vergleichbarkeit der alten mit der neuen Förderperiode das für PROLAND (ML- und MU-Maßnahmen) zur Verfügung stehende Mittelvolumen auf die **Struktur der zukünftigen drei Achsen** der neuen Förderperiode, dann stellt sich die Mittelgewichtung in etwa wie folgt dar:

Übersicht 14: Derzeitiger jährlicher EU-Mittelansatz in PROLAND projiziert auf die zukünftigen Schwerpunktachsen der ELER-VO

	Achse 1 Wettbewerb	Achse 2 Landmanag./Umwelt	Achse 3 Diversifizierung	Gesamt
EU-Mittel (€)	40 Mio.	15 Mio.	22 Mio.	77 Mio. ¹
Mittelverteilung	52 %	20 %	28 %	100 %

¹ Insgesamt 540 Mio. € EU-Mittel auf 7 Förderjahre verteilt

Da Flurneuordnung und Wegebau in der 2006 auslaufenden Förderperiode nicht zur Wettbewerbsachse gehören, sondern zum Schwerpunkt der sektorübergreifenden ländlichen Entwicklung im PROLAND, wurde zur Herstellung der Vergleichbarkeit der Schwerpunktbildung zwischen der alten und neuen Förderperiode eine entsprechende Korrektur vorgenommen. Nach der neuen Achseneinteilung würden danach die Wettbewerbsmaßnahmen (1. Achse) einschließlich Flurneuordnung und Wegebau etwa 52 %, auf die 2. Achse 20 % und auf die 3. Achse 28 % des EU-Mittelansatzes in PROLAND von jährlich insgesamt gut 77 Mio. € beanspruchen.

Für die zukünftige Förderperiode werden für **Niedersachsen** insgesamt voraussichtlich gut 700 Mio. € EU-Mittel zur Verfügung stehen, das sind gut **100 Mio. €** jährlich. Diese setzen sich zusammen aus

- **Nichtkonvergenzmitteln** (rd. 350 Mio. €),
- **Modulationsmitteln** (rd. 180 Mio. €) sowie
- **Konvergenzmitteln** für die phasing out Region „Lüneburg“ in Höhe von rd. 170 Mio. €.

Übersicht 17 im Anhang stellt die jährliche Mittelverfügbarkeit unter Berücksichtigung der Rechtverpflichtungen aus der Förderperiode 2000-2006 (Minusbeträge) graphisch dar.

Mittelverteilung zwischen den Schwerpunkt-Achsen

Im Hinblick auf die zukünftige Förderperiode 2007-2013 haben die Leitbilddiskussion und die auf die Landwirtschaft und den ländlichen Raum

zukommenden Herausforderungen gezeigt, dass die **Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit** ein wesentliches **Ziel** im Rahmen der Entwicklung des ländlichen Raums als Ganzes sein sollte. Die Umsetzung dieses Ziels muss sich in einer ausreichenden **Mittelausstattung** zielführender Maßnahmen niederschlagen. In Verbindung mit dem Mindest-Budgets für die Schwerpunktachsen folgt daraus eine **Mindestbudgetierung/Jahr/je Achse** in Höhe von

- jeweils **10 Mio. €** für die **Wettbewerbs- und die Diversifizierungs-Achse** (100 Mio. € x 10 %)
- sowie **25 Mio. €** für die **Umwelt/Landmanagement-Achse** (100 Mio. € x 25 %).

Damit sind jährlich 45 Mio. € durch die Verordnungsvorgabe bereits festgelegt. Rund **55 Mio. €** stehen für die freie Mittelzuweisung auf die Achsen zur Verfügung (100 Mio. € - 45 Mio. €). Werden vor dem Hintergrund des Leitbildes eines wettbewerbsorientierten Agrarsektors und ländlichen Raums von den noch frei zu verteilenden 55 Mio. € rund **35 Mio. € für die 1. Achse** verwendet und **20 Mio. € für die 3. Achse** (Diversifizierung) im ländlichen Raum bereitgestellt, ergibt sich das in Übersicht 15 dargestellte Bild. Die stärkere Gewichtung der 1. Achse gegenüber der 3. Achse ist zum Teil darin begründet, dass die klassischen Maßnahmen der ländlichen Entwicklung, Flurneuordnung und ländlicher Wegebau ab 2007 der neuen Wettbewerbsachse zugeordnet werden.

Übersicht 15: Jährlicher Mittelansatz in der neuen Förderperiode 2007-2013* (ELER-VO)

	Achse 1 Wettbewerb	Achse 2 Landm./Umw.	Achse 3** Diversifiz.	Gesamt
Mindestausstattung (€)	10 Mio.	25 Mio.	10 Mio.	45 Mio.
Zuweisung der verbleibenden EU-Mittel (€)	35 Mio.	0 Mio.	20 Mio.	55 Mio.
EU-Mittel gesamt (€)	45 Mio.	25 Mio.	30 Mio.	100 Mio.***
Veränderung zu PROLAND alt (€) (vgl. Übersicht 14)	+ 5 Mio.	+ 10 Mio.	+ 8 Mio.	+ 23 Mio.
Mittelverteilung	45 %	25 %	30 %	100 %

* Zugleich Beschlusses der Niedersächsischen Landesregierung vom 28. März 2006

** Inklusive LEADER mit rd. 5 % oder ca. 5 Mio. € (LEADER kann Maßnahmen verschiedener Achsen enthalten)

***Mindestanteil (Konvergenzmittel) für „Lüneburg“ ist zu berücksichtigen

Auf diese Weise kann mit **45 %** oder rd. 45 Mio. € der jährlichen Gesamtmittel die Bedeutung der **Wettbewerbs-Achse** gehalten werden. Für diese Achse stehen 5 Mio. € mehr zur Verfügung als zu Beginn der Förderperiode 2000-2006.

Ein Anteil von **25 %** muss aufgrund der EU-Budgetvorgabe für die **2. Achse** vorgesehen werden, so dass keine Einsparung gegenüber der laufenden Programmperiode möglich ist. Aufgrund der voraussichtlichen Gesamtmittelaufstockung müssen sogar jährlich rund **10 Mio. €** mehr EU-Mittel mit Achse 2 Maßnahmen gebunden werden.

Für die **3. Achse** können unter diesen Voraussetzungen inklusive LEADER **30 %** der EU-Mittel verwendet werden. Damit können gegenüber der Programmplanung im Jahr 2000 jährlich rund **8 Mio. €** mehr EU-Mittel für Maßnahmen zur Diversifizierung und Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des ländlichen Raums eingeplant werden. Anteilsmäßig ist in dieser Achse bisher die Dorferneuerung am stärksten vertreten.

Mittelplanung innerhalb der Achsen

Nach den vorausgegangenen Ausführungen nimmt in Anbetracht der zukünftigen Entwicklung die Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Innovationen die höchste Priorität ein. Diese Feststellung darf sich nicht nur - wie oben dargestellt - in der höheren Mittelzuweisung auf die 1. und 3. Achse insgesamt niederschlagen, sondern auch auf die Prioritätenbildung innerhalb der Achsen.

Innerhalb der 1. Achse konkurrieren die direkt wettbewerbsfördernden (z. B. AFP) mit den eher indirekt wirkenden Fördermaßnahmen, wie z. B. Flurneuordnung und Wegebau. Die zukünftigen Schwerpunkte sollten aus fachlicher Sicht wie folgt vorgenommen werden:

1. Achse

Zur **künftigen 1. Achse**, der so genannten **Wettbewerbs-Achse** gehören schwerpunktmäßig folgende Maßnahmen:

- Agrarinvestitionsförderprogramm,
- Förderung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse,
- Flurneuordnung,
- ländlicher Wegebau und forstwirtschaftliche Infrastruktur,
- Beratungsleistungen und Qualifizierungsmaßnahmen
- sowie der Hochwasser- und Küstenschutz.

Bei der Mittelverteilung bzw. Prioritätenbildung zwischen den o. g. Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass

- Niedersachsen im bundesweiten und europäischen Vergleich für die Förderung von Investitionen in der Landwirtschaft vergleichsweise wenig Fördermittel einsetzt und
- die Herausforderungen der Agrarreform und der Liberalisierung der Agrarmärkte durch eine direkte Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe flankiert werden sollte, weil bei der Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe nach wie vor Defizite bestehen.
- Demgegenüber sind in Niedersachsen die Bereiche Flurneuordnung, Wegebau und Dorfentwicklung bundesweit und im europäischen Vergleich mit am deutlichsten ausgeprägt. In der laufenden Förderperiode wurde der doppelte Mittelansatz realisiert, wodurch bereits viel erreicht wurde.

Vor diesem Hintergrund sollte der Mittelansatz innerhalb der **1. Achse** in der neuen Förderperiode wie folgt gestaltet werden:

Übersicht 16: Vorschlag für den EU-Mittelansatz in der künftigen „Wettbewerbsachse“ (2007-2013)

Wesentliche Maßnahmen der 1. Achse	Plan 2000-2006	Ist 2000-2004	Vorschlag 2007-2013	Anteil 2007-2013
	EU-Mittel in Mio. € pro Jahr			%
Agrarinvestitionsförderung (AFP)	18	12,5	18	40
Verarbeitung und Vermarktung	5,2	3,7	3,5	8
Flurneuordnung und Wegebau	18	35	18	40
Sonstige (Forst, Beratung, Qualifizierung, Küstenschutz u. a.)	-	-	5,5	12
<i>Summe:</i>	-	-	45	100

Nach diesem Vorschlag wird das **AFP mit 40 %** (18 Mio. €) des EU-Mittelansatzes für die 1. Achse ausgestattet. Dieser Ansatz liegt auf dem Niveau der PROLAND-Planung (2000-2006) von rd. 18 Mio. € jährlich und deutlich über den Ist-Ausgaben für das AFP während der ersten fünf Förderjahre in Höhe von rd. 12,5 Mio. €. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Verpflichtungsmächtigungen in Höhe von jährlich rd. 3 Mio. € aus der laufenden Förderperiode in die neue hineinreichen werden. Auf **Flurneuordnung und Wegebau** würden ebenfalls 40 % der EU-Mittel in Höhe von jährlich rd. 18 Mio. € entfallen. Dieser Bereich wäre damit innerhalb der Wettbewerbsachse gleich gewichtet. Die absoluten Ausgaben lägen auf dem Niveau des PROLAND-Ansatzes (2000-2006) in Höhe von rund 18 Mio. € pro Jahr, allerdings deutlich unter dem zurzeit realisierten Förderniveau von rund 35 Mio. € EU-Mittel. Bei dem Ansatz von 18 Mio. € wurde berücksichtigt, dass der Finanzierungsbedarf von noch anhängigen Flurneuordnungsverfahren zukünftig gedeckt werden kann. Zusammen mit Bundes- und Landesmitteln würden jährlich mindestens 36 Mio. € Gesamtfördermittel einem Bedarf von höchstens 22 Mio. € (220 Mio. € über 10 Jahre) für anhängige Verfahren gegenüberstehen. Der vergleichsweise hohe Rückgang gegenüber den Ist-Ausgaben ist insbesondere vor dem Hintergrund zu werten, dass in der laufenden Förderperiode vorher nicht eingeplante zusätzliche EU-Mittel anderer Mitgliedstaaten und Bundesländer von Niedersachsen gebunden und in einem größeren Umfang ohne komplementäre Bundes- und Landesmittel an öffentlich-rechtliche Körperschaften weitergeleitet wurden. Da es sich hierbei um nicht planbare EU-Mittel handelt, kann der **Ist-Wert keine Grundlage** für die zukünftige Planung und Prioritäten-

bildung für die neue Förderperiode sein. Hinzu kommt, dass durch Wegfall des Jährlichkeitsprinzips und die bevorstehenden Kürzungen der EU-Mittel davon auszugehen ist, dass zukünftig aus anderen Ländern keine Mittel mehr frei werden.

2. Achse

Die künftige 2. Achse „Verbesserung der **Umwelt und der Landschaft**“ beinhaltet im Wesentlichen folgende Schwerpunktmaßnahmen:

- Niedersächsisches Agrarumweltprogramm u. a. mit folgenden Maßnahmen
 - o Grünlandextensivierung,
 - o umweltgerechte Gülleausbringung,
 - o Schaffung von Blühstreifen auf Ackerflächen,
 - o Förderung des ökologischen Landbaus,
- Fortführung des Erschwerenausgleichs,
- der Kooperationsprogramme Naturschutz
- sowie die Gewässer schonende Landbewirtschaftung
- aber auch die Förderung einer naturnahen Waldbewirtschaftung.

Aufgrund der EU-Mindestbudgetvorgabe sind Einsparmöglichkeiten bei der 2. Achse „**Umwelt/Landmanagement**“ grundsätzlich nicht möglich, die absolute und relative Gewichtung der Achse muss sogar erhöht werden. Bei dieser Vorgabe sollte das Profil dieser Achse noch stärker auf eine **gezielte Flankierung bestimmter Produktionsweisen** oder Gebietskulissen in besonders peripheren Regionen gelenkt werden, die aufgrund der **Agrarreform** von unerwünschten Nutzungsveränderungen betroffen sind.

Zur Umsetzung spezieller Umweltziele könnte die Agrarumweltförderung noch stärker auf gezielte Maßnahmen ausgerichtet und auf die **Honorierung besonderer Leistungen der Landwirtschaft** zugeschnitten werden.

Ziel sollte es sein, für den gesamten ländlichen Raum umfassende Förderansätze zu entwickeln, die auch den außerlandwirtschaftlichen Bereich einschließen. Agrarumweltprogramme für sich alleine sind nicht in der Lage, die Entwicklung einer ganzen Region ökonomisch nachhaltig zu beeinflussen.



3. Achse

Die zukünftige 3. Achse „Verbesserung der **Lebensqualität im ländlichen Raum** und Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft“ umfasst schwerpunktmäßig folgende Maßnahmen umfassen:

- Dorfentwicklung,
- Erhalt des ländlichen Kulturerbes,
- ländlicher Tourismus
- sowie die Wiederherstellung und Verbesserung des natürlichen Erbes in für den Naturschutz wertvollen Gebieten
- und die naturnahe Gewässergestaltung.

Der Förderung von Beschäftigung und **Diversifizierung** im ländlichen Raum sollte in der neuen Förderperiode eine größere Bedeutung beigemessen werden. Dazu bietet die Diversifizierungsachse zukünftig neue, über die Landwirtschaft hinausgehende Ansatzpunkte, wie z. B. die Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen außerhalb der Landwirtschaft. Zusammen mit der **Dorfentwicklung** könnten hier integrierte Ansätze zur Unterstützung außer-

landwirtschaftlicher innovativer Strukturen entwickelt werden. Hier sollten im **Rahmen ausgewählter Projekte** oder Gebietskulissen für besonders periphere Regionen und über eine Verstärkung des **LEADER-Ansatzes** neue Wege gegangen werden. Deshalb wurde eingangs auch vorgeschlagen, den **Anteil der 3. Achse deutlich über** dem von der ELER-Verordnung vorgesehenen **Mindestbudgetanteil** von 10 % auf **25 % bzw. 30 % inklusive LEADER einzuplanen**. Dies bedeutet, dass von den freien 55 Mio. € EU-Mittel, 20 Mio. € in diese Achse fließen mit einer deutlichen Schwerpunktbildung in peripheren Gebieten.

Insgesamt sollte durch die **Einbindung der regionalen Akteure** eine effiziente und kostengünstige Realisierung nachhaltiger Projekte gewährleistet und über die Landwirtschaft hinaus der ländliche Raum in seiner Gesamtheit gestärkt werden. Durch ein **Regionalmanagement** wird schließlich die zielgerichtete Umsetzung dieser in den Regionen erarbeiteten Strategien unterstützt.

Zur Verbesserung der Fördereffektivität haben Bund und Länder einen neuen Fördergrundsatz „Förderung einer integrierten ländlichen Entwicklung“ beschlossen, der in Niedersachsen mit



den **ZILE-Richtlinien** umgesetzt worden ist. In Niedersachsen sind deshalb die bisher in der Gemeinschaftsaufgabe (GAK) einzeln veranschlag-

ten raumbezogenen Maßnahmen Dorferneuerung, Flurneuordnung und ländlicher Wegebau bereits mit ergänzenden Maßnahmen der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik zusammengeführt worden.

Fazit

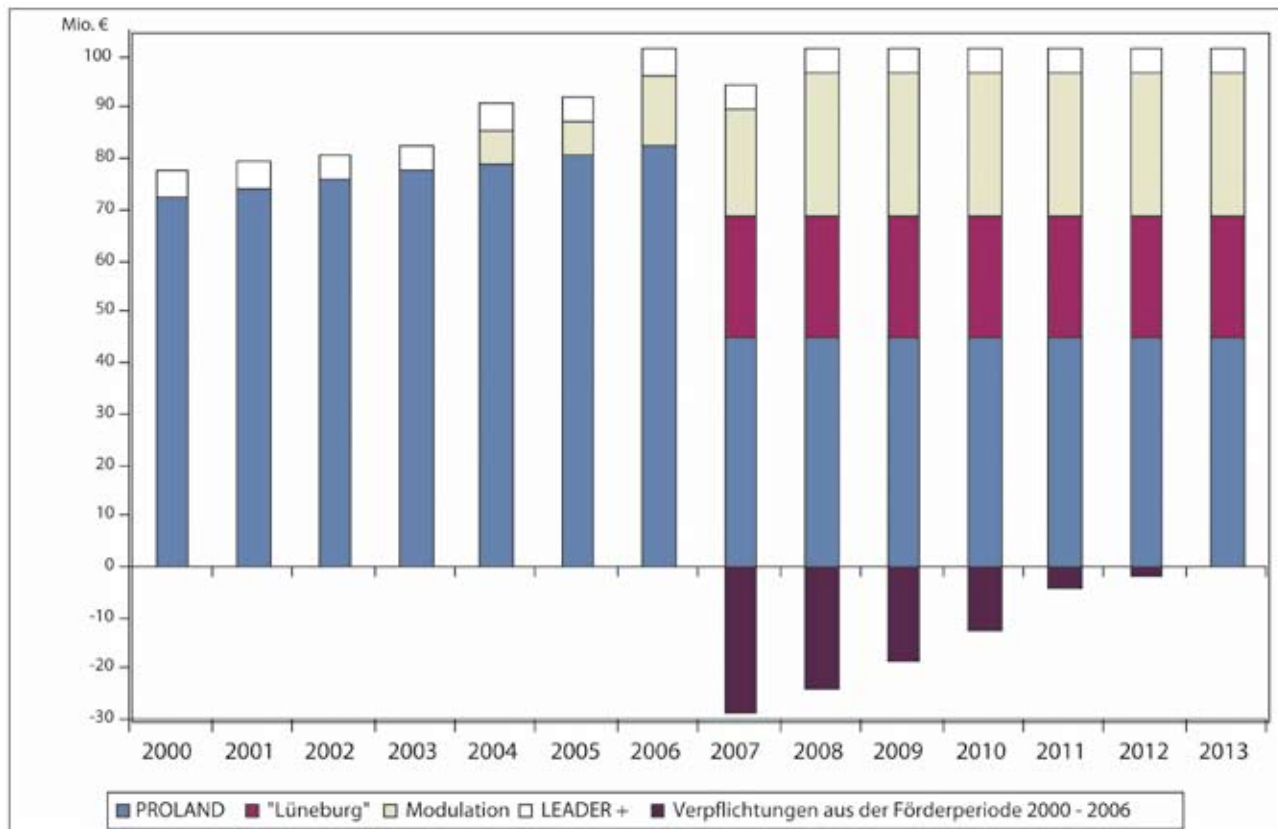
Niedersachsen will in der neuen Förderperiode Akzente setzen und rund 75 % der EU-Mittel für die 1. und 3. Schwerpunktachse vorsehen. Auf diese Weise können die Ziele der Lissabon-Strategie „Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung und Innovation“ in Niedersachsen am Besten berücksichtigt werden. Maßnahmen zur direkten Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Ernährungswirtschaft sollten angesichts der GAP-Reform und der Liberalisierung der Agrarmärkte in der kommenden Programmperiode eine hohe Bedeutung beigemessen werden. Die Investitionsförderung in landwirtschaftliche Betriebe und in die für Niedersachsen bedeutungsvolle Ernährungswirtschaft ist hierbei hervorzuheben. Gleichrangig daneben stehen die übrigen Fördermaßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung, wie z. B. Infrastrukturmaßnahmen, die Dorfentwicklung die Flurneuordnung und die Diversifizierung. Diese Maßnahmen haben dort eine besondere Bedeutung, wo der ländliche Raum nur über ein Gesamtkonzept entwickelt werden kann.

Quellen

- Agrarbericht:** Agrarpolitische Berichte der Bundesregierung, verschiedene Jahrgänge.
- LAVES (2005):** Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Daten zum ökologischen Landbau.
- NIW (2004):** Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung. Regionalmonitoring Niedersachsen. Regionalreport 2004.
- NLS (2005):** Niedersächsisches Landesamt für Statistik. Webseite des NLS, Statistisches Taschenbuch Niedersachsen sowie Sonderauswertungen für das ML.
- ZMP :** Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft, Bonn. Marktbilanzen Vieh- und Fleisch; Milch; Eier und Geflügel, verschiedene Jahrgänge.

Anhang

Übersicht 17: Vergleich der Förderperiode 2000-2006 mit 2007-2013
(ab 2007 voraussichtliche EU-Mittel)



Herausgeber:

Niedersächsisches Ministerium
für den ländlichen Raum, Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Calenberger Straße 2
30169 Hannover

Text:

ML, Referat 101

Bilder:

ML Hannover, LGN, 3N-Kompetenzzentrum Nachwachsende
Rohstoffe, Niedersächsische Landesforsten,
agrarfoto.com H.-P. Zwicklhuber, Redaktionsbüro Silvapress
C. Mühlhausen, ImagoStock&People GmbH,
Abraham Schinken GmbH & Co. KG, Seevetal,
SNACKMASTER Tiefkühlprodukte GmbH & Co. KG, Schwarmstedt.

Diese Broschüre darf, wie alle Broschüren
der Landesregierung, nicht zur Wahlwerbung
in Wahlkämpfen verwendet werden.

Druck:

Landesvermessung und Geobasisinformation Niedersachsen 