

Umorientierung in der deutschen Förderpolitik

Veränderungen in der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ und bei den Flächen- und Tierprämien (Modulation)

von Ulrich Jasper

Eine Neuausrichtung der Agrarpolitik ist auf vielen Feldern gefordert. Eines davon ist die Vergabe von staatlichen Fördermitteln und Direktzahlungen. Mit der konkreten Ausgestaltung dieses finanzpolitischen Teils der Agrarpolitik werden politisch vorgegebene Ziele verfolgt. Das ist nichts Neues. Neu kann nur die Richtung der vor allem wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ziele sein. Als Konsequenz aus den Krisen mit den Kürzeln BSE und MKS und der durch sie angestoßenen umfangreichen öffentlichen Debatte um unsere Landwirtschaft wurden agrarpolitische Zielsetzungen im Jahr 2001 in Deutschland geändert, zumindest erweitert. Das betrifft insbesondere die Förderpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ sowie – in weit geringerem Maße – auch die Direktzahlungen in Form der allgemeinen Flächen- und Tierprämien. Mit dem Instrument der Modulation soll bei den Direktzahlungen eine Umwidmung beginnen, die die Kostenvorteile größerer Erzeugungseinheiten berücksichtigt. Insgesamt gewinnen ökologische, ethische und soziale Zielsetzungen an Bedeutung. Das lässt hoffen.

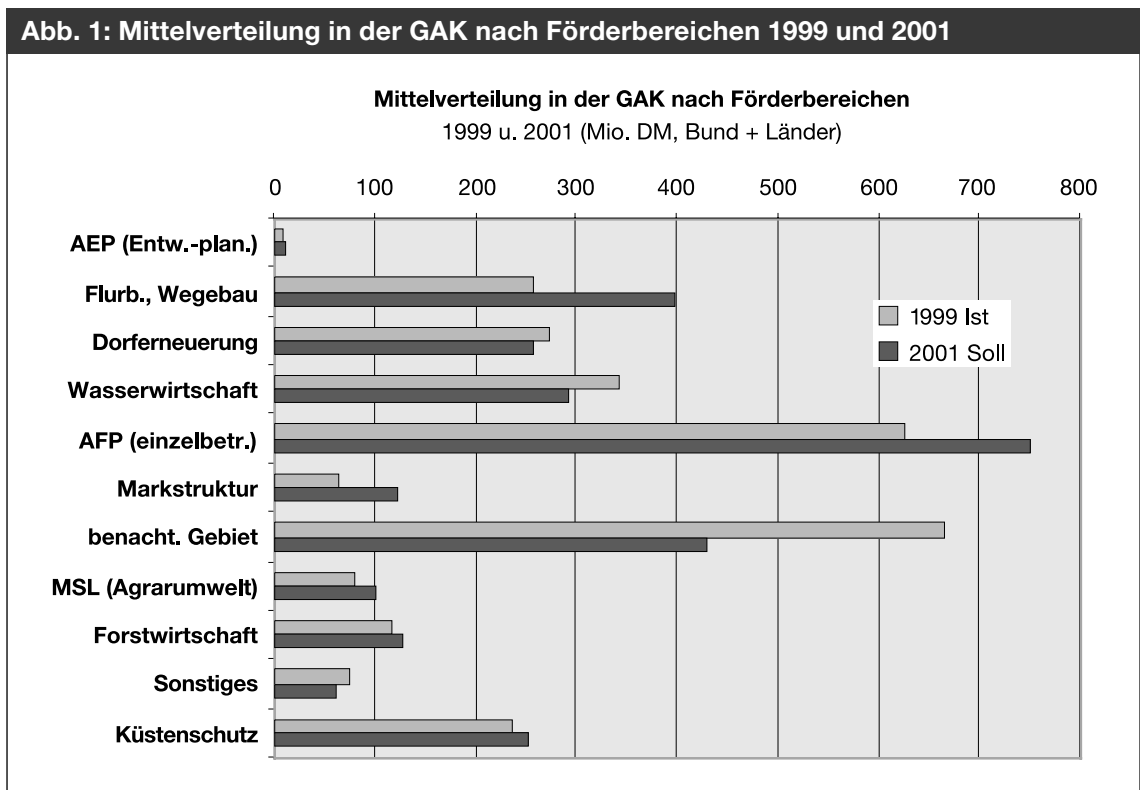
Die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“: Ein Überblick

Die Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK) stellt den wesentlichen Bereich der Förderpolitik des Bundes dar. Allerdings entscheidet der Bund nicht alleine über die Grundsätze der Förderprogramme, sondern – weil es eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern ist – in Abstimmung mit den Ländern. Für inhaltliche Änderungen braucht der Bund mindestens die Hälfte der Bundesländer auf seiner Seite. Die GAK ist kein eigenes Förderprogramm, sondern ein Rahmen für Förderprogramme der Bundesländer. Die Bauern erhalten die Förderung nicht direkt vom Bund, sondern nur, wenn ihr Bundesland entsprechende Programme innerhalb dieses Rahmens auflegt. Die einzelnen Fördermaßnahmen der GAK werden zu 60% vom Bund und zu 40% vom Land finanziert (1).

Im Agrarhaushalt des Bundes stellt die GAK mit 16% Anteil an den Bundesmitteln den zweitgrößten Posten dar (nach der Agrarsozialpolitik mit 70%). Für das Jahr 2002 sind 1,845 Mrd. DM (0,943 Mrd. €) veranschlagt. 2001 waren es nur 1,715 Mrd. DM. Das unterstreicht die Bedeutung der GAK für eine Neuausrichtung der Agrarpolitik. Umso erstaunlicher ist es, dass etwa das von Mini-

sterin Künast vorgeschlagene und eingeführte staatliche Bioprüfzeichen viel mehr öffentliche Diskussionen ausgelöst hat als die Veränderungen der GAK.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Förderbereiche der GAK und wie stark sie in den Jahren 1999 und 2001 gefördert wurden (2). Danach flossen im Jahr 2001 die meisten Mittel in die „einzelbetriebliche Investitionsförderung“ (AFP – Agrarinvestitionsförderungs-Programm), gefolgt von der „Ausgleichszulage für Landwirte in benachteiligten Gebieten“ sowie „Flurbereinigung und Wegebau“. Zu „Marktstruktur“ zählen die Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen und die Förderung der Vermarktung ökologisch bzw. regional erzeugter Lebensmittel. Auffällig ist der relativ geringe Mittelansatz im Jahr „zwei“ einer rot-grünen Regierung für die Agrarumweltprogramme (MSL – „markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“). Hierbei ist allerdings darauf hinzuweisen, dass einige Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Thüringen) ihre Agrarumweltprogramme ohne finanzielle Beteiligung des Bundes direkt mit der EU abwickeln und lediglich von der EU kofinanzieren lassen bzw. einige Teilprogramme ganz aus Landesmitteln finanzieren.



Quelle: nach Angaben des BMVEL (2001)

Wo wurde nun im Rahmen der „Agrarwende“ umgesteuert? Im Sommer 2001 einigten sich Bund und Länder auf einige wesentliche Änderungen der Gemeinschaftsaufgabe. Hervorzuheben sind vor allem die Änderungen beim Agrarinvestitionsprogramm, aber auch bei der Vermarktungsförderung. Andererseits ergibt sich noch weiterhin großer Handlungsbedarf, besonders im Hinblick auf die Definition von Agrarstruktur, der die gesamte Gemeinschaftsaufgabe verpflichtet ist.

Neuorientierung in der Investitionsförderung

Bisher bekamen diejenigen Betriebe am meisten Förderung, die in Wachstum und Rationalisierung der Produktion investierten. Stallbaumaßnahmen (vor allem in der Rinderhaltung: Boxenlaufstall, zum großen Teil mit Spaltenboden) wurden gefördert, wenn sie der „Rationalisierung und Kostensenkung“ dienten. Die höchste Förderung (Subventionswert 40%) gab es für Investitionen ab 200.000 DM. Wer weniger ausgab, beispielsweise um seine Direktvermarktung oder Dienstleistungsangebote langsam aufzubauen, wurde nur halb so stark unterstützt (Subventionswert 20%). Investitionen bis 50.000 DM wurden gar nicht gefördert.

Diese Grenzen für den Zugang zur Förderung bzw. zu hohen Fördersätzen waren kein Überbleibsel der Borchert'schen Agrarpolitik aus Zeiten der CDU/FDP-Bundesregierung. Vielmehr wurden sie unter Minister Funke nach dem Wahlsieg von SPD/Grüne auf diesen Stand angehoben! Die Begründung lautete: „Damit wird die Förderung stärker auf größere, existenzsichernde Investitionen konzentriert“ (3). Rot-Grün setzte die Schwelle vom einfachen Agrarkredit (20% Förderung) zur kombinierten Förderung (40%) von 150.000 DM auf 200.000 DM herauf. Die Mindestinvestitionssumme wurde von 35.000 DM auf 50.000 DM erhöht. Das war eine politische Schwerpunktsetzung nach altem Schlage.

Unter Ministerin Künast wird nun ein anderer Weg eingeschlagen: nicht Konzentration auf große Investitionen, sondern (wieder) Öffnung des Zugangs für kleinere Investitionen zu hohen Fördersätzen. Außerdem gibt es nun eine neue besondere Zuschussmöglichkeit für solche Investitionen, die „besondere Anforderungen“ an Umwelt- und Tierschutz erfüllen bzw. der Diversifizierung der Betriebe dienen. Tabelle 1 gibt einen groben Überblick über die Veränderungen.

Tab. 1: Verbesserte Fördermöglichkeiten für Entwicklungsvielfalt, kleine Investitionen und nachhaltige Wirtschaftsweisen durch neues AFP (Agrarinvestitionsprogramm)

Maßnahme	Förderung bisher (2001)	Förderung neu (2002 – 2005) ¹⁾
„Kleine“ Investitionen	<p>Mindestinvestitionssumme: 50.000 DM</p> <p>Bei Investitionssumme bis zu 200.000 DM: Förderung als zinsverbilligter Agrarkredit bis zu 5% / 10 Jahre oder abgezinsten Zuschuss bis zu 20%</p>	<p>Mindestinvestitionssumme ca. 20.000 DM (10.000 €)</p> <p>Bei Investitionssumme bis zu 200.000 DM: Förderung als zinsverbilligter Agrarkredit bis zu 5% / 10 Jahre oder abgezinsten Zuschuss bis zu 20%</p> <p>Höhere Förderung für nachhaltige Wirtschaftsweisen oder Diversifizierung (s. u.)</p>
„Große“ Investitionen (kombinierte Förderung)	<p>Investitionssumme von 200.000 – 2,5 Mio. DM</p> <p>Kombinierte Förderung bis zu 40% Beihilfe aus: Zinsverbilligung bis zu 5% / 20 Jahre oder abgezinsten Zuschuss bis zu 31% + Zuschuss für bauliche Investitionen bis 10%</p>	<p>Investitionssumme von ca. 100.000 – 2,5 Mio. DM (50.000 – 1,25 Mio. €)</p> <p><i>Kombinierte Förderung</i> bis zu 31% bzw. 40% / 45% aus: Zinsverbilligung bis zu 5% / 20 Jahre oder abgezinsten Zuschuss bis zu 31% + bei nachhaltigen Wirtschaftsweisen oder Diversifizierung (s. u.): Zuschuss bis 10% (max. 30.000 €)</p> <p><i>Alternativ</i> bei nachhaltigen Wirtschaftsweisen oder Diversifizierung (s. u.): Zuschuss bis 35% + Zinsverbilligung oder abgezinsten Zuschuss bis max. 5% bzw. bei Junglandwirten max. 10% (d. h. insg. max. 40% bzw. 45%)</p>
<p>Nachhaltige Wirtschaftsweisen („besondere Anforderungen“: Ökolandbau, besonders artgerechte Tierhaltung, Emissionsminderung, Energieeinsparung, qualitätsschonende Verarbeitung)</p> <p>Diversifizierungsmaßnahmen (Schaffung zusätzlicher alternativer Einkommensquellen: Direktvermarktung, div. Dienstleistungen u. a.)</p>	keine Sonderregelungen	<p>Bei „kleinen Investitionen“ von 10.000 – 50.000 €: Zuschuss bis zu 35%, alternativ: Zinsverbilligung bis 5% / 10 Jahre oder abgezinsten Zuschuss bis 20%.</p> <p>Bei „großen Investitionen“ von 50.000 – 1,25 Mio. €: Beihilfe bis zu 40% (Zinsverbilligung + Zuschuss), bei Junglandwirten bis zu 45%</p>

1) Stand Ende Juli 2001 nach Einigung von Bund und Ländern über den Rahmenplan zur GAK für den Zeitraum 2002 bis 2005, unter Vorbehalt der Notifizierung durch die EU-Kommission.

So versetzt die Gemeinschaftsaufgabe die Bundesländer ab dem Jahr 2002 in die Lage, „kleine“ Bauvorhaben und Anschaffungen bereits ab 20.000 DM zu fördern. Die Schwelle für die so genannte Kombilösung aus Zinsverbilligung und Zuschuss (für „große Investitionen“) ist von 200.000 DM auf 100.000 DM herabgesenkt worden.

Investitionen, die „besondere Anforderungen“ erfüllen, etwa für ökologische Landwirtschaft, für artgerechte Tierhaltung oder für Umweltschutzmaßnahmen wie Energieeinsparung und Emissionsminderung sowie für Vorhaben im großen Bereich der Einkommenskombinationen (Diversifizierung), können auch unterhalb dieser Schwelle bereits mit einem nicht rückzahlbaren Zuschuss in Höhe von 35 % der Investitionssumme gefördert werden. Bisher waren Investitionen zwischen 50.000 und 200.000 DM auf eine Zinsverbilligung von Kapitalmarktdarlehen mit einem Subventionswert von lediglich 20 % (möglich auch als einmal ausgezahlter „abgezinsten Zuschuss“) beschränkt. Einen Zuschuss gab es erst oberhalb der 200.000 DM-Schwelle.

Mit diesen Neuerungen wird beispielsweise auch die neue Backstube für die Direktvermarktung förderfähig, die bei einer Investitionssumme von rund 25.000 DM bisher leer ausging bzw. nur im Rahmen größerer Investitionen unterstützt wurde. Auch die Betriebe, die ihren Schweinen Auslauf ermöglichen wollen und dazu ihre Ställe entsprechend umbauen ohne dabei auf hohe Summen zu kommen, sollen nun berücksichtigt werden.

Insgesamt wird nun die Vielfalt der Entwicklungswege der Betriebe anerkannt. Längst führen nicht allein teure Stall-Neubauten in die Zukunft. In zunehmendem Maße sind es die kleineren Investitionen für den Aufbau einer hofeigenen Verarbeitung und Vermarktung, für Dienstleistungen wie Bauernhofcafé, Partyservice oder Urlaub auf dem Bauernhof, die die Existenz sichern helfen.

Schärfere Tier- und Umweltschutz-Standards

Weitere Änderungen gibt es bei den Ausschluss-Kriterien. Wenn es sich um folgende Haltungsverfahren handelt, darf bei Neuinvestitionen nicht mehr gefördert werden:

- Anbindehaltung (relevant v. a. bei Rindvieh und Sauen);
- Haltung auf Vollspalten- oder vollperforierten Böden, außer bei Mastschweinen und Mastrindern, wenn „unterschiedlich gestaltete Böden mit

einer thermisch und physikalisch komfortablen Liegefläche, auf der alle Tiere gleichzeitig liegen können“ vorgesehen sind; bei Mastschweinen darf der Perforationsanteil der Liegefläche nicht mehr als 10 % betragen;

- Käfighaltung.

Bei Investitionen in die Tierhaltung wurde darüber hinaus die Flächenbindung verschärft. Mit Abschluss der Investition darf nun der gesamte Viehbesatz des Betriebes 2 Großvieheinheiten (GVE) (4) pro Hektar selbst bewirtschafteter Flächen nicht überschreiten. Eine Ausnahme ist möglich, wenn eine ausgeglichene Nährstoffbilanz des Betriebes auf der Grundlage der selbst bewirtschafteten Fläche erreicht werden kann. Bislang galten die Vorgaben der Düngeverordnung für 2005 sowie für die Rindermast eine Höchstgrenze von 2 GVE/ha Futterfläche.

Förderung von Verarbeitung und Vermarktung

Auch über die einzelbetriebliche Förderung hinaus sind etliche Änderungen vorgesehen. So wird etwa die Förderung von Erzeugerzusammenschlüssen in den Bereichen regionale Vermarktung und ökologische Erzeugung verbessert. Insbesondere ist die Förderung der Organisationskosten (Personal) in der Startphase nicht mehr abhängig von der Höhe des getätigten Umsatzes der Erzeugergemeinschaft. Vielmehr können diese Organisationskosten in den ersten beiden Jahren nach Gründung der Erzeugergemeinschaft zu maximal 60 % gefördert werden. Diese Änderung berücksichtigt den Umstand, dass neue, im Aufbau befindliche Erzeugergemeinschaften in der Regel mit geringen Umsätzen starten, zumindest wenn sie nicht einen alteingesessenen „Marktpartner“ wie einen Schlachthof im Rücken haben. Bisher bedingte ein niedriger Anfangsumsatz eine geringe Förderung genau in der Zeit, in der sich die Erzeugergemeinschaft wirtschaftlich nicht aus eigener Kraft tragen kann. Die neue Regelung dürfte die Inanspruchnahme der Förderung erhöhen.

Besonders herausgestellt wird in den neuen Förderrichtlinien die Förderung der Einführung von Qualitätssicherungs- oder Umweltmanagementsystemen. Stichworte sind hier die so genannte „gläserne Kette“ sowie das Öko-Audit. Förderfähig sind nicht mehr nur die Ausgaben der Erzeugergemeinschaft als Zusammenschluss, sondern auch die Investitionen jedes einzelnen an der Kette beteiligten Unternehmens, ausgenommen bleibt der Einzelhandel. Damit erhalten beispielsweise

auch Futtermittelwerke, Schlachthöfe oder Fleisch verarbeitende Betriebe die Möglichkeit, für Qualitätssicherungssysteme Fördermittel aus dem Agrarhaushalt zu beanspruchen. Gefördert werden entsprechende Maßnahmen bis zu 50% der förderfähigen Ausgaben, maximal jedoch 100.000€ in drei Jahren. Es ist zu erwarten, dass diese Öffnung der Förderung von den nicht-landwirtschaftlichen Unternehmen stark in Anspruch genommen werden wird.

Für den ökologischen Landbau ist eine andere Neuerung von Bedeutung. Bisher konnten Investitionen von Handels- oder Verarbeitungsunternehmen nur dann gefördert werden, wenn sie vertraglich mit Erzeugerzusammenschlüssen zusammenarbeiten. Ab 2002 reicht es, wenn diese Unternehmen Produkte aus ökologischer Landwirtschaft im Rahmen langfristiger Lieferverträge von einzelnen Erzeugern aufnehmen. Damit soll der Absatz bzw. die Nachfrage nach Biolebensmitteln unterstützt und erhöht werden.

Öko-Flächenprämien erhöht

Bei den Agrarumweltprogrammen (so genannte „markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung“) ist vor allem die Erhöhung der Prämien für die Umstellung bzw. für die Beibehaltung des ökologischen Landbaus zu nennen. Diese Erhöhung soll helfen, den Marktanteil des ökologischen Landbaus bis zum Jahr 2010 auf 20% zu erhöhen. Es ist zu erwarten, dass sich die Zahl der Betriebsumstellungen durch die Prämienhöhung deutlich erhöht. Vor allem dort wo Grünland genutzt wird, also in der Milch- und Rindfleischerzeugung, ist mit zahlreichen Betriebsumstellungen zu rechnen, da hier die relative Vorzüglichkeit des Ökolandbaus gegenüber konventioneller Wirtschaftsweise am größten ist. Denn für konventionell genutztes Grünland gibt es – anders als für Getreide- und Silomaisflächen – bislang keine Flächenprämie. Es ist deshalb besonders bei Biorindfleisch und Bio-milchprodukten mit einem deutlichen Angebots- und Preisdruck zu rechnen, wenn es nicht gleich-

Tab. 2: Erhöhung der Öko-Flächenprämien

GAK-Förderung Ökolandbau 2001	GAK-Förderung Ökolandbau 2002 ¹⁾
<p>Bei Einführung der ökologischen Wirtschaftsweise für 5 Jahre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 700 DM/ha Gemüsebau, - 300 DM/ha Ackerfläche und Grünland, - 1.400 DM/ha Dauerkulturen 	<p>Bei Einführung der ökologischen Wirtschaftsweise für 5 Jahre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 480 €/ha Gemüsebau, - 210 €/ha Ackerfläche und Grünland, - 950 €/ha Dauerkulturen. <p>Die Prämien können in den ersten beiden Jahren der Umstellung erhöht werden auf maximal:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 750 €/ha Gemüsebau, - 285 €/ha Ackerfläche und Grünland, - 1.220 €/ha Dauerkulturen. <p>In diesem Fall gelten für die folgenden Jahre die Förderbeträge, die für die Beibehaltung (siehe nächster Punkt) gezahlt werden.</p>
<p>Bei Beibehaltung der ökologischen Wirtschaftsweise:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 350 DM/ha Gemüsebau, - 200 DM/ha Ackerfläche und Grünland, - 1.000 DM/ha Dauerkulturen 	<p>Bei Beibehaltung der ökologischen Wirtschaftsweise:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 300 €/ha Gemüsebau, - 160 €/ha Ackerfläche und Grünland, - 770 €/ha Dauerkulturen
<p>Die Länder können die Beihilfen um bis zu 30% absenken oder um bis zu 20% anheben.</p>	<p>Die Länder können die Beihilfen um bis zu 30% absenken oder um bis zu 20% anheben.</p>
<p>Bei Teilnahme an einem Kontrollverfahren nach der EU-Bio-Verordnung (2092/91) kann sich die Beihilfe um 60 DM/ha erhöhen, max. um 1.000 DM je Betrieb.</p>	<p>Bei Teilnahme an einem Kontrollverfahren nach der EU-Bio-Verordnung (2092/91) kann sich die Beihilfe um 35 €/ha erhöhen, max. um 530 € je Betrieb.</p>

1) Stand Ende Juli 2001 nach Einigung von Bund und Ländern über den Rahmenplan zur GAK für den Zeitraum 2002 bis 2005, unter Vorbehalt der Notifizierung durch die EU-Kommission.

zeitig gelingt, auch den Absatz, also die Nachfrage durch die Verbraucher, zu stimulieren.

Weitere Änderungen

Der Rahmenplan der GAK für 2002 – 2005 enthält einige weitere Änderungen.

Die Förderung der Umnutzung ehemals landwirtschaftlich genutzter Bausubstanz ist ausgeweitet worden. Weitere Verwendungszwecke sind hinzu gekommen und die Förderhöchstgrenze ist von 50.000 € auf 100.000 € heraufgesetzt worden.

Bei der Flurbereinigung hat das Instrument des freiwilligen Tauschs von Pachtflächen, bezeichnet als „freiwilliger Nutzungstausch“, eine Präzisierung und eine Aufwertung erhalten. Gefördert wird damit die Arrondierung und Vergrößerung der Nutzflächen, ohne dass direkt in die Eigentumsverhältnisse eingegriffen wird. Das berücksichtigt den steigenden Anteil gepachteter Flächen an der gesamten Nutzfläche und erleichtert d.h. fördert den Strukturwandel.

Die Ausgleichszulage für landwirtschaftliche Betriebe in naturbedingt benachteiligten Gebieten ist an die Bedingung geknüpft worden, dass die Viehbesatzdichte die Grenze von 2 GVE/ha selbstbewirtschafteter Fläche nicht übersteigt; überschreitet ein Betrieb diese Grenze und will dennoch in den Genuss der Ausgleichszahlung kommen, muss für den Betrieb eine ausgeglichene Nährstoffbilanz nachgewiesen werden.

Bewertung und weiterer Handlungsbedarf

Insgesamt ist die Weiterentwicklung der GAK mit ihrer stärkeren Ausrichtung auf soziale sowie umwelt- und tierschonende Ziele zu begrüßen. Bei einigen Punkten (z.B. Erhöhung der Ökopremien, verstärkte Förderung des freiwilligen Pachttauschs) müssen jedoch die Wirkungen beobachtet und bewertet und gegebenenfalls korrigiert werden. Grundsätzlich zu überdenken ist auch die verstärkte Anwendung der „2-GVE/ha-Grenze“ als Instrument, mit dem die Flächenbindung der Tierhaltung verstärkt werden soll. Eine solche Grenze kann nur ein erstes Hilfsinstrument sein, da sie beispielsweise Tierarten nicht differenziert und dies zu gänzlich unterschiedlichen erlaubten Nährstoffeinträgen bei verschiedenen Tierarten führt. Aber die Vorgehensweise unterstreicht das Ziel, dass staatliche Förderung prinzipiell an extensivere Wirtschaftsweisen geknüpft werden soll.

Grundsätzlich in Frage zu stellen ist vor allem die Definition von „Agrarstruktur“, die für die gesam-

te GAK eine zentrale Stellung einnimmt. Die GAK ist letztlich der Aufgabe verpflichtet, die Agrarstruktur zu fördern. Was also ist eine förderungswürdige Agrarstruktur? Bislang war darunter eine Agrar- und also auch Betriebsstruktur zu verstehen, die auf möglichst hohem Rationalisierungsstand und unter Einsatz moderner Technik kosten- und arbeitszeitsparend wirtschaftet.

Aber nicht erst seit der BSE-Krise stellt sich die Frage, ob diese Zielsetzung nicht gänzlich überdacht werden muss. Produktivität allein – und ihre Steigerung – ist kein Selbstzweck. Das Versprechen, dass mit der Produktivitätssteigerung ein besseres Leben auf den Höfen Einzug halten würde, ist ohnehin nur zum Teil und nur für wenige eingelöst worden. Eine Neudefinition von Agrarstruktur muss deshalb vor allem anerkennen, dass es nicht einen Weg, sondern eine Vielzahl an Entwicklungswegen für landwirtschaftliche Betriebe und für ganze Landschaften gibt.

Vor allem die Naturschutzverbände (NABU, WWF, Deutscher Verband für Landschaftspflege) haben in intensiven Gesprächen mit dem Bundeslandwirtschaftsministerium versucht, die Gemeinschaftsaufgabe für die Förderung einer Landbewirtschaftung zu öffnen, die vornehmlich Zielen des Naturschutzes dient. Doch das Bundesfinanzministerium blockierte bisher eine solche Ausweitung der GAK-Förderung mit dem Verweis, Zweck der GAK sei allein die Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Naturschutz zähle nicht dazu. So lehnte es Finanzminister Eichel sogar ab, den Ausgleich für Auflagen in FFH-Gebieten, der von der EU kofinanziert würde, in die GAK aufzunehmen.

Bedeutender als die Aufnahme von FFH-Ausgleich oder Vertragsnaturschutz in die GAK ist jedoch die Weiterentwicklung der GAK zu einem Politik-Instrument, das eine umfassende und mehrere Ziele integrierende Entwicklung der ländlichen Räume unterstützt oder sogar anstößt. Das aber verlangt zunächst eine Auseinandersetzung der Akteure mit ihrem eigenen Selbstverständnis und ihren (Entwicklungs-)Zielen. Die Frage nach den Zielen bleibt aber nicht zuletzt durch die Krisen derzeit in hohem Maße unbeantwortet. Das trifft besonders für die Bäuerinnen und Bauern zu. Was sind denn ihre Perspektiven und welche haben wirklich Zukunft, also Bestand über Krisendebatten hinaus? Eine These ist, dass diese Ungewissheit derzeit die Stimmung in der Landwirtschaft beherrscht; denn die wirtschaftliche Lage ist angesichts von im Vergleich zu Vorjahren relativ stabilen Preisen bei

Milch, Schweinen und Geflügel eher weniger bedrückend.

Vor diesem Hintergrund kann auch der von Ministerin Künast ausgelobte Wettbewerb „Region aktiv“ für Modellregionen eine hohe Bedeutung erlangen, wenn er die Akteure rund um die Landwirtschaft zueinander führt und den Diskussionsprozess über Ziele und Perspektiven unterstützt. Aus den hier gesammelten Erfahrungen werden sich Schlussfolgerungen für die Weiterentwicklung der GAK ergeben.

Modulation der Flächen- und Tierprämien

Modulation ist ein etwas schwer verständliches Wort dafür, dass die allgemeinen Flächen- und Tierprämien (1992 als Ausgleich für die Senkung der Interventionspreise eingeführt) um bis zu 20 % gekürzt werden können und dass das einbehaltene Geld für bestimmte Maßnahmen im Rahmen der so genannten zweiten Säule der Agrarpolitik (vor allem Agrarumweltprogramme) wieder eingesetzt werden kann.

Diese Möglichkeit der Qualifizierung und Umwidmung der Prämien ist mit der Agenda 2000 eingeführt worden. In der entsprechenden EU-Verordnung (VO (EG) 1259/99) heißt es in Artikel 4 unter der Überschrift Differenzierung:

„Die Mitgliedstaaten können die Beträge der Zahlungen, die den Betriebsinhabern ohne Berücksichtigung dieses Absatzes für ein Kalenderjahr gewährt würden, kürzen, wenn

- die Anzahl der Arbeitskräfte eines Betriebs, ausgedrückt in Jahresarbeitseinheiten, während dieses Kalenderjahres unterhalb einer von den Mitgliedstaaten festzulegenden Grenze liegt und/oder
- der Gesamtwohlstand eines Betriebs, ausgedrückt in Form des Standarddeckungsbeitrags je nach mittlerer Situation einer bestimmten Region oder einer kleineren geographischen Einheit, während dieses Kalenderjahres über einer von den Mitgliedstaaten festzulegenden Grenze liegt und/oder
- die Gesamtbeträge der Zahlungen im Rahmen der Stützungsregelungen für ein Kalenderjahr eine von den Mitgliedstaaten festzusetzende Grenze überschreiten.“

In Deutschland wurde die Modulation bislang nicht umgesetzt. Nun soll sie eingeführt werden. Ministerin Künast kündigte dies kurz nach ihrer Ernennung an. Es folgte eine Auseinandersetzung

darüber, ob denn differenziert gekürzt werden soll oder schlicht linear, d. h. es wird ein bestimmter Prozentsatz der Prämien einbehalten ohne Berücksichtigung, ob ein Betrieb viel Prämie bekommt oder wenig, ob er viel oder wenig Arbeitskräfte beschäftigt usw. Anfangs lehnte die neue Ministerin eine Regelung ab, die die neuen Bundesländer stärker treffen würde als die alten Bundesländer. Das konnte man als Befürwortung einer linearen Kürzung deuten. Nach der Intervention verschiedener kleinerer Bauernverbände favorisierte sie dann aber eine differenzierte Modulation: Es sollte zwar linear gekürzt werden, aber erst oberhalb eines von dieser Kürzung ausgenommenen Prämiensockels (Freibetrag). Der Deutsche Bauernverband lehnte eine solche Modulation ab. Er begründete das damit, dass unter den Bauern eine „Neiddiskussion“ entstünde. Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) schlug einen kürzungsfreien Sockel von 30.000 DM pro Betrieb vor. Der bayerische Minister forderte zunächst einen Freibetrag von 100.000 DM, im Herbst 2001 korrigierte er sich und forderte einen Freibetrag von 60.000 DM. Das ist aber immer noch so hoch, dass in Bayern kaum ein Betrieb von der Kürzung betroffen gewesen wäre. Im Sommer 2001 einigte sich dann Ministerin Künast mit einer Mehrheit ihrer Ministerkollegen/innen aus den Ländern auf folgendes Modell: 2 % Kürzung der allgemeinen Tier- und Flächenprämien oberhalb eines von der Kürzung ausgenommenen Freibetrages von 20.000 DM pro Betrieb. Die einbehaltenen Mittel sollen jeweils in den selben Bundesländern zur Wiederverwendung zur Verfügung stehen, in denen sie einbehalten worden sind.

Nach der Sommerpause bröckelte die Mehrheit der Bundesländer in der Frage, wie denn die einbehaltenen Mittel wieder eingesetzt werden. Streitpunkt ist bei dem zu Redaktionsschluss anhaltenden Streit die Frage, zu welchen Anteilen Bund und Länder sich die nationale Kofinanzierung für die Modulationsmittel teilen. Diese nationale Kofinanzierung ist in der EU-Verordnung vorgeschrieben: Die durch die Kürzung einbehaltenen Mittel dürfen im Mitgliedstaat nur dann wieder verwendet werden, wenn er eigene Mittel hinzugibt (kofinanziert). Die Kofinanzierungssätze für Deutschland betragen für die neuen Bundesländer (strukturschwaches Gebiet) 25 % und für die alten Bundesländer 50 %.

Der Bund hat angeboten, die Mittelverwendung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz zu regeln. Die Kofinanzierung

würde aufgeteilt in 60% Bundesanteil und 40% Landesanteil. Einer Mehrheit der Bundesländer, darunter auch SPD-geführte wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein, sind diese 40% noch zu hoch. Sie forderten den Bund im Spätsommer 2001 auf, statt 60% doch 80% zu übernehmen. Wie dieser Streit ausgehen wird, ist zu Redaktionsschluss offen.

Die Verwendung der Mittel ist laut EU-Verordnung eingeschränkt auf vier Bereiche, von denen in Deutschland wohl nur die ersten drei in Frage kommen:

- Agrarumweltprogramme
- Aufforstungsprogramme
- Ausgleich für benachteiligte Gebiete sowie für Flächen, für die besondere Umweltauflagen gelten (vor allem FFH-Flächen)
- Vorruhestandsregelungen

Dabei dürfen laut Auffassung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz nur neue Maßnahmen bzw. nur neue Förderbegünstigte gefördert werden. Es müssen zusätzliche Programme oder Programmteile aufgelegt werden. Die Vorbereitungen waren im Herbst 2001 noch nicht abgeschlossen.

Bewertung und weiterer Handlungsbedarf

Der Umfang der Mittel, die durch die beschlossene Modulation bewegt werden, ist sehr bescheiden. Er bewegt sich deutlich unter 150 Millionen DM an einbehaltenen Mitteln. Zusammen mit der Kofinanzierung dürften weniger als 250 Mio. DM zur Verfügung stehen. Diese geringe ökonomische Bedeutung lässt sich auch einzelbetrieblich verdeutlichen: Die Berücksichtigung des Freibetrages von 20.000 DM bei der Kürzung um 2% bedeutet, dass bei den ersten 20.000 DM Prämie keine 2% (= 400 DM) abgezogen werden. Bei jeden weiteren 20.000 DM „rechnerischer“ Prämie werden nur 19.600 DM ausbezahlt. Betriebe die eine Prämienberechtigung von beispielsweise 300.000 DM haben, müssen 5.600 DM abgeben; es bleiben 294.400 DM. Die Bevorzugung großer Produktionseinheiten bei den Prämien, die bisher schlicht nach Flächenumfang bzw. Tierzahl gezahlt werden, wird also nur in sehr geringem Maße abgebaut.

Ein zweites Manko besteht darin, dass die Modulation keinen Bezug zum Arbeitsaufwand des Betriebes nimmt. Damit werden arbeitsintensive, aber z. B. artgerecht wirtschaftende Betriebe weiterhin gleichgestellt mit intensiv wirtschaftenden Be-

trieben, die allein die Mindeststandards einhalten. Hier gilt es nachzuarbeiten, spätestens bei der Reform der EU-Agrarpolitik.

Als Drittes ist anzumerken: Die Modulation wird erst im Jahr 2003 eingeführt. Sie ist damit im Wahljahr 2002 noch nicht greifbar. Das scheint aus Sicht der Grünen-Ministerin Künast klug zu sein. Andererseits kann auch gerade das Fehlen konkreter Erfahrungen mit dem Instrument dazu einladen, Stimmung gegen die Modulation im Sinne der „Neiddiskussion“ des Bauernverbandes zu verbreiten. Rein zahlenmäßig ist die Modulation marginal. Doch für die Diskussion um eine Bewertung der Agenda 2000 und der daraus abzuleitenden Reform der EU-Agrarpolitik ist es von hoher Bedeutung, ob die Modulation in Deutschland eingeführt wird oder nicht. Der EU-Agrarkommissar und das Europäische Parlament brauchen möglichst viele einflussreiche Bündnispartner, um beim Umsteuern in Brüssel die wichtiger gewordenen Ziele des Verbraucher-, Tier- und Umweltschutzes sowie der sozialen Gerechtigkeit in der Agrarpolitik ins Zentrum zu rücken.

Zusammenfassung und Fazit

Seit Anfang 2001 kommt in der deutschen Agrarpolitik einiges in Bewegung. Besonders erfreulich ist die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ (GAK), die die Vielfalt der betrieblichen Entwicklungspfade endlich stärker anerkennt und unterstützt. Auch Aspekte des Tier- und Umweltschutzes werden stärker als bisher berücksichtigt.

Im Bezug auf den Umfang der Finanzmittel, die bewegt werden, ist die GAK wesentlich bedeutender als die Modulation. Rund 1,8 Milliarden DM pro Jahr allein an Bundesmitteln für die GAK stehen weniger als 150 Millionen DM gegenüber, die nach dem angestrebten Konzept der Modulation umverteilt werden können.

Die Änderungen der GAK sind wichtig, um eine Umorientierung der Agrarpolitik deutlich zu machen und diejenigen Betriebe zu unterstützen, die sich im Sinne einer stärkeren Umwelt- und Tiergerechtigkeit sowie einer stärkeren Beachtung der Verbraucherwünsche auf den Weg machen. Hier hat die Entwicklung mit den beschriebenen Änderungen einen wichtigen Schritt nach vorne gemacht, sie ist aber noch nicht abgeschlossen.

Bei der Modulation liegt die Bedeutung bei der Einführung des Instrumentes an sich, weniger in ihrer ökonomischen Wirkung. Dass Deutschland

die Modulation und damit eine Differenzierung in der Prämienvergabe einführt, unterstützt diejenigen Kräfte in Europa (vor allem in der EU-Kommission), die diese Richtung schon in der Agenda 2000 viel stärker und obligatorisch für die ganze EU vorgeschlagen hatten. Natürlich erklärt sich auch erst vor diesem Hintergrund der Widerstand, den Bauernverband und andere gegen die Einführung der Modulation in Deutschland aufbringen.

Anmerkungen

1 Die einzelnen Förderprogramme bzw. -maßnahmen der GAK beziehen sich in der Regel auf den Förderrahmen, den die so genannte „zweite Säule“ der EU-Agrarpolitik vorgibt (VO (EG) 1257/1999). Insofern regelt die GAK auch einen Teil der nationalen Umsetzung der EU-Agrarpolitik. Allerdings wickeln die Bundesländer einen

Teil der EU-Programme direkt mit der EU-Kommission ab, ohne finanzielle Beteiligung des Bundes. Bayern, Baden-Württemberg und andere gehen diesen Weg z. B. bei den Agrarumweltprogrammen.

2 Eine Aufstellung über die Mittelverteilung für das Jahr 2002 lag zum Redaktionsschluss nicht vor.

3 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (2000): Agrarbericht der Bundesregierung 2000, S. 73 / Ziffer 209.

4 1 GVE entspricht z. B. einer ausgewachsenen Kuh

Autor

Ulrich Jasper, stellvertretender Geschäftsführer der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft.

Kontakt:

AbL, Bahnhofstr. 31, 59065 Hamm

Telefon: 0 23 81/90 53 17-1

E-Mail: jasper@bauernstimme.de

Einige praktisch-politische Vorschläge zur Agrarwende

von Götz Schmidt und Ulrich Jasper

Die wenig beneidenswerte Aufgabe einer neuen Agrarpolitik ist, dass sie ein ganzes Fortschrittsmodell in Frage stellen muss. Mit der Korrektur einzelner Fehlentwicklungen ist es nicht getan. Der moderne Bauer ist, ebenso wie wir alle, den Versprechungen der Moderne gefolgt. Befreiung von Naturzwängen, individuelle Autonomie, soziale Gerechtigkeit und Entlastung von Arbeit waren die Hoffnungen, die hinter jedem Stallneubau und Maschinenkauf standen. Arbeitsbedingungen wie für jeden anderen auch, freies Wochenende, Urlaub, auch einmal krank werden können, ein angemessenes Einkommen – das alles sollte der Fortschritt bringen.

Wir sehen heute, dass dieses Fortschrittsmodell in einer Sackgasse endet. Das wird vollends offenbar bei den nicht wenigen Bauern, die mit dem Fortschritt Erfolg hatten. Einige spezialisierte Schweinemäster können ihre Arbeitszeit auf wenige Stunden am Tag reduzieren und auch das Einkommen kann zeitweise stimmen. Doch gerade auf sie zeigt die Gesellschaft mit Fingern und schreibt an

den neuen Stall „Schweine-KZ“. Der Schweinemäster hat genau das getan, was wir alle wollten: billige Koteletts herstellen. Deshalb muss es einen anderen Ausweg aus der Sackgasse geben als den Bauern zum Schuldigen zu erklären.

Die Gesellschaft muss sich auf eine neue Art und Weise um ihre Ernährungsgrundlagen kümmern. Das kann nicht wie bisher allein Agrarspezialisten überlassen bleiben. In der Landwirtschaft braucht es mehr Demokratie. Das muss ja nicht heißen, dass jetzt alle mitbestimmen sollen. Das wäre der Alptraum für die Bauern. Die Kunst der Demokratie besteht gerade darin, dass durch Meinungsstreit (hoffentlich) etwas Richtiges zustande kommt. An diesem Meinungsstreit mangelt es in der Landwirtschaft. Die widersprüchlichen Interessen der Bauern können nicht zur Sprache kommen. In der „Grünen Front“ aus Bauernverband, Genossenschaften, Agrarbürokratie und Agrarfakultäten herrscht ein undurchschaubares Durcheinander der Gegensätze.