

Agrarförderung und ländliche Entwicklung – Gute Ideen aus Österreich und Frankreich

von Andreas Pölking und Martin Roger

Dass eine gelungene ländliche Entwicklung mehr ist als bloße Agrarförderung, das zeigt ein Blick über die Grenzen nach Österreich und Frankreich. Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) hat in zwei Studien die Umsetzung der Agenda 2000 in den beiden Nachbarländern untersuchen lassen. Für die Neugestaltung der Agrarpolitik im Rahmen der Agenda 2007, aber auch für die aktuell in Deutschland laufenden Programmen der ländlichen Regionalentwicklung lassen sich aus den vergleichenden Untersuchungen Vorschläge für die bessere Integration von erster und zweiter Säule der EU-Agrarreform ableiten.

Die Haushaltsmittel für Agrarförderung betragen ein Vielfaches dessen, was für ländliche Regionalentwicklung, Naturschutz und andere Belange ländlicher Räume Jahr für Jahr zur Verfügung steht. Gleichwohl wird durch Agrarförderung auch Regionalentwicklung betrieben; die Verknüpfung dieser beiden Politikbereiche wurde durch die gemeinsame Verordnung über die Förderung und Entwicklung des ländlichen Raums (VO (EG) Nr. 1257/1999) im Rahmen der Agenda 2000 vorgenommen. Auch in dieser Verordnung wird Regionalentwicklung noch aus der landwirtschaftlichen Sicht beschrieben. Gleichwohl gewinnt die so genannte „Zweite Säule“ eine steigende Bedeutung.

Daher ist es interessant zu vergleichen, wie die Verbindung von Landwirtschaft und Regionalentwicklung in einzelnen Mitgliedsstaaten hergestellt wurde und welches gute Umsetzungsideen für eine Neuorientierung der Agrarpolitik zur nächsten Agenda im Jahre 2007 sein können.

Agrarpolitische Grundsätze Österreichs

Österreich als eines der jüngsten Gemeinschaftsmitglieder (Beitritt 1995) scheint die agrarstrukturellen Probleme im Schnelldurchlauf zu bewältigen. Trotz oder gerade wegen der naturräumlichen Benachteiligung der österreichischen Landwirtschaft – ca. 70 Prozent des ländlichen Raumes ist benachteiligtes Gebiet – fiel es dort leicht, sich

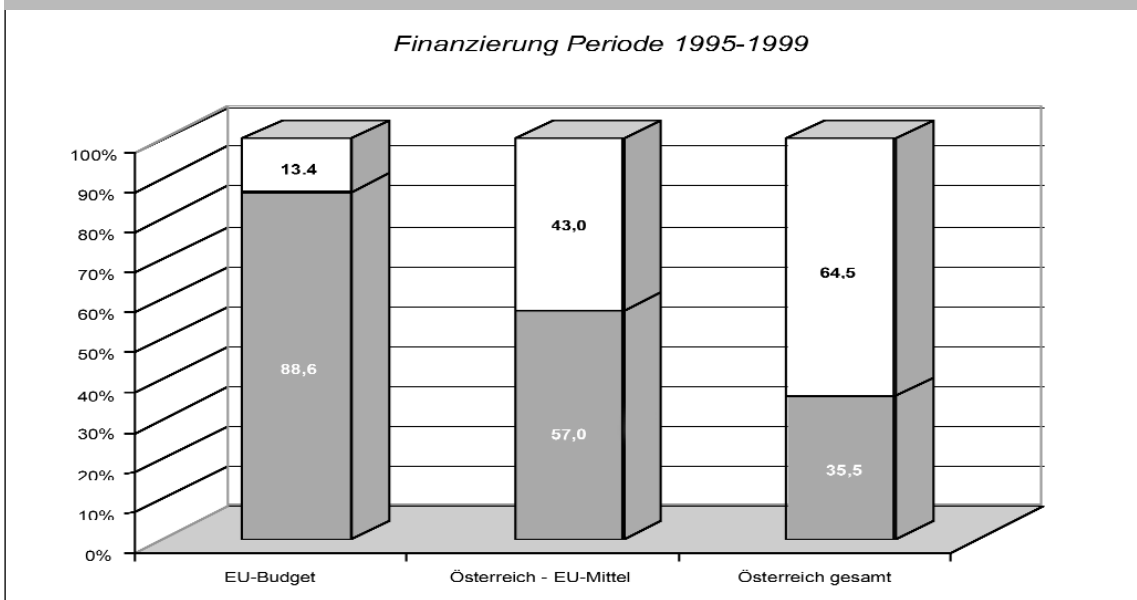
sehr frühzeitig von der „Weltmarkt-Liebäugelei“ zu verabschieden und zu einem eigenen Weg für die Bergbauern zu finden. Die Frage, ob es besser *Öster-reich* oder *Öster-arm* heißen sollte, ist eine Frage des Blickwinkels. Aus Deutschland betrachtet erscheint unser kleiner Nachbar als Vorbild und eindeutig als *Öster-reich* (Tabelle 1).

Die Förderung der österreichischen Landwirtschaft basiert auf einigen wesentlichen agrarpolitischen Grundsätzen. An erster Stelle ist der *horizontale Ansatz*, das heißt der Erhalt der Landwirtschaft auf der ganzen Fläche zu nennen. Dieser hat zur Folge, dass ein Bergbauernhof mit 15 Kühen und 25 Hektar ebenso bedeutsam ist wie ein Betrieb mit 150 Kühen und 250 Hektar Fläche. Von dieser Haltung ist man leider in Deutschland weit entfernt.

Als nächstes gilt der Grundsatz der *Leistungsabgeltung*. Hiermit ist die Entlohnung anderer gesellschaftspolitischer Leistungen wie zum Beispiel der Landschaftserhalt gemeint. In Österreich beträgt der Anteil der Transferzahlungen am landwirtschaftlichen Einkommen eines Bergbauern in der Erschwerniskategorie 4 (höchste Erschwernisstufe) bis zu 90 Prozent. Der Erhalt der Landwirtschaft in diesen Gebieten hat seinen Preis, und der Staat lässt es sich etwas kosten.

Ein dritter Grundsatz österreichischer Agrarpolitik ist die *Substanzsicherung*. Hierunter wird der Erhalt des Bestandes auf den Betrieben verstanden. Zum Beitritt Österreichs in die EU hat der Landwirtschaftsminister den Landwirten versprochen,

Abb. 1: Das Verhältnis 1. Säule zu 2. Säule in Österreich



Quelle: BMLFUW 2000, S. 6. In der Abb. ist die 1. Säule grau hinterlegt (unterer Teil), die 2. Säule weiß.

dass sie nicht zu den Verlierern des Beitritts werden. Dieses Versprechen wurde gehalten.

Ein weiterer Grundsatz österreichischer Agrarpolitik ist das klare Bekenntnis zu einer *Ökologisierung der Landwirtschaft*. Der Bioanbau hat Vorbildfunktion, dieses wurde sogar von den eher konservativen Lobbyisten der österreichischen Landwirtschaftskammer bestätigt. Auch von dieser Haltung ist man in Deutschland noch weit entfernt.

Das Verhältnis von der ersten zur zweiten Säule im EU-Budget sowie in Österreich (Abbildung 1) belegt, dass Regionalentwicklung in Österreich mehr ist als nur ein Nebenschauplatz.

Besonderheiten der Agenda 2000 in Österreich

Das Kernstück der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume in Österreich ist das ÖPUL (= Österreichisches Programm für Umwelt und Landwirtschaft). Dieses Maßnahmenbündel absorbiert rund 60 Prozent der gesamten Mittel des Programms. Fast alle Betriebe beteiligen sich wenigstens mit der Grund- bzw. Elementarförderung an diesem Programm. Der Ansatz ist, alle Landwirte „ins Boot“ zu holen, zu Mitstreitern für die Ökologie zu machen. Zwar liegen die Anforderungen der Elementarförderung kaum über denen der „Guten Fachlichen Praxis“ in der Landwirtschaft, aber die Landwirte verpflichten sich zu einem Verschlech-

terungsverbot, das heißt, sie dürfen für einen Verpflichtungszeitraum von fünf Jahren nicht intensivieren, indem sie die Tierbestände aufstocken. Neben der Grundförderung gibt es 30 weitere Einzelmaßnahmen im ÖPUL, von denen die Maßnahmen „Fruchtfolgestabilisierung“ (=Begrünung von

Tab. 1: Vorbild Österreich

Indikator	Öster-reich	Öster-arm
Landw. Gunstlagen		x
Reizvolle Kulturlandschaft	x	
Starker Tourismus	x	
Einkommensdiversifizierung in der LW	x	
Nebenerwerbslandwirtschaft	x	
Interesse am Weltmarkt		x
Kofinanzierungs-sorgen		x
2. Säule	x	
Biobetriebe	x	

Ackerflächen im Herbst und Winter) sowie der „Bioanbau“ die wichtigsten sind.

Ein weiteres bekanntes Element ist das Ökopunkte-Programm. Dieses nur auf Niederösterreich beschränkte Programm versucht, die ökologische Leistung eines Betriebes exakt zu erfassen und zu honorieren. Der gesamte Betrieb kann positive und negative Ökopunkte sammeln, für die er dann am Jahresende in der Summe eine Vergütung bekommt. In dem Bereich, wo gemeinsam mit einem Berater und der Betriebsleiterfamilie ein individueller Betriebsentwicklungsplan erarbeitet wird, ist dieses Modell vergleichbar mit den französischen Landbewirtschaftungsverträgen bzw. dem irischen Planner-Modell. Allerdings erweist sich das Programm in der Umsetzung als sehr aufwändig und schwierig. Die teilnehmenden Landwirte müssen zu „Formularschulungen“ gehen, damit sie die komplizierten Antragsformulare ausfüllen lernen. In Niederösterreich sind zur Zeit etwa 60 „Formularausfüllhelfer“ tätig. Diese aufwändige Umsetzung des Ökopunkte-Programms macht eine Verbesserung der an sich guten Idee notwendig.

Die österreichische Ausgleichszulage ist eine Fortsetzung der Bergbauernförderung und besteht als gestaffeltes Fördersystem je nach Erschwerniskategorie des Betriebsstandortes. Diese Förderung ist ebenfalls nach Betriebsgrößen moduliert, das heißt lediglich Betriebe mit maximal 30 Hektar Betriebsgröße und/oder GVE können hundert Prozent der Zulage erhalten. Alle anderen Betriebe bekommen mit wachsender Betriebsgröße Abschläge.

Regionalentwicklung durch Regionalmanagement hat in Österreich Hochkonjunktur. Neben Regionalmanagern, die den Landwirtschaftsabteilungen der Ämter zugeordnet sind, gibt es Regionalmanager in verbandlicher Trägerschaft, in Trägerschaft der ÖAR GmbH (Österreichische Arbeitsgemeinschaft für eigenständige Regionalentwicklung) sowie die LEADER-Manager. Erst wenn diese Regionalmanagement-Initiativen gut zusammen arbeiten oder ihre Claims sauber abgegrenzt haben, kann ein positiver Impuls erwartet werden.

Agrarpolitische Grundsätze Frankreichs

Das Gemeinschaftsmitglied Frankreich ist von Österreich so verschieden, wie es extremer kaum sein kann. Dennoch gibt es auch in Frankreich Ansätze, die für eine Neuausrichtung der deutschen Agrarpolitik wegweisend sein können. Dieses ist ein eindeutiger Regionalbezug, das heißt die Anbindung einer Landwirtschaftsentwicklung an die

regionalen Bedingungen durch Landbewirtschaftungsverträge, eine Kontrolle der Entwicklung durch Orientierungskommissionen, eine Modulation der ersten Säule sowie ein Projektansatz, der verschiedene Akteure in einer Region im Rahmen von so genannten Kollektivprojekten verbindet.

Der wichtigste Grundsatz französischer Agrarpolitik im Unterschied zur Situation in Deutschland ist, dass die Landbewirtschaftung nicht so „eigentumsorientiert“ ist. Ein französischer Landwirt versteht sich eher als „Landarbeiter“ und nicht so sehr als freier Bauer mit dem Grundrecht des Eigentumsschutzes. Daher erinnert die französische Lobbyarbeit auch in der Landwirtschaft eher an Gewerkschaftskämpfe als an Bauerntreffen. Ein französischer Landwirt streitet nicht um Besitzstandswahrung, sondern um mehr Einkommen. Vor diesem Hintergrund wird auch der Geist der Strukturkontrolle durch die Orientierungskommissionen verständlich. Diese verleihen die Rechte zur Landbewirtschaftung und haben dabei das Ziel vor Augen, dass ein Junglandwirt mit einer Betriebsgröße startet, die seinen Betrieb für die nächsten Jahre überlebensfähig sein lassen. Es ist für deutsche Verhältnisse schwer nachvollziehbar, dass Landeigentümer nicht auch automatisch das Recht haben, es zu bewirtschaften.

Die Besonderheiten der Agenda 2000 in Frankreich

Die Landbewirtschaftungsverträge sind freiwillige Vereinbarungen zwischen Landwirt und Staat und müssen von der Orientierungskommission im Departement gebilligt werden. Die regionalen Anforderungen an die Gute Fachliche Praxis werden zuvor in der Orientierungskommission unter Einbeziehung aller relevanten Gruppen in einem Departement vorgenommen. Auch die Prämienhöhen werden durch diese Kommissionen an die örtlichen Verhältnisse angepasst. Die departementspezifischen Angebote der Landbewirtschaftungsverträge müssen einen Umweltteil (z. B. Agrarumweltmaßnahmen) und einen Wirtschaftsteil (z. B. Arbeitsplatzsicherung, Diversifizierung) enthalten.

Die Landbewirtschaftungsverträge sollen möglichst in so genannte Kollektivprojekte eingebunden sein. Dieses sind Projekte, um beispielsweise regionale Marken zu etablieren, die Bioproduktion zu fördern, Grundwasserschutz für die Wasserversorger zu betreiben und Naturschutzziele zu verwirklichen. Jeder Akteur im ländlichen Raum kann ein Kollektivprojekt entwickeln und einreichen.

Landwirtschaftliche Fachverbände reichen Projekte für Qualitätsstandards ein, Wasserversorger Projekte zur Verbesserung der Trinkwasserqualität, Naturschutzverbände Biotopschutzprojekte. Die Landwirte können mit Landbewirtschaftungsverträgen zu Partnern in diesen Projekten werden.

Die Akzeptanz der Landbewirtschaftungsverträge war jedoch nicht so groß wie geplant. Lediglich rund die Hälfte der erwarteten Verträge konnte unterzeichnet werden. Hiervon sind weniger als fünf Prozent der französischen Landwirtschaftsfläche erfasst. Allerdings wird hierfür eher die verzögerte Umsetzung und die Verweigerungshaltung konservativer Landwirtschaftsverbände verantwortlich gemacht.

Eine Vorreiterrolle innerhalb der Gemeinschaft nahm Frankreich durch die Modulation ein. Die Kappung der Direktbeihilfen in Abhängigkeit vom Standardbetriebseinkommen unter Berücksichtigung der Arbeitskräfte pro Betrieb (je AK 22.500 Euro Freibetrag; je Familien-AK 7.500 Euro) schaffte ein Umschichtungspotential im Jahre 2001 in Höhe von 150 Millionen Euro. Allerdings ist dieses Instrument nicht unumstritten und wurde durch die neue Regierung im Jahr 2002 abgeschafft. Auch die Landbewirtschaftungsverträge sollten zunächst abgeschafft werden, wurden dann jedoch auf Druck der Landwirte aufrechterhalten.

Durch die regionale Steuerung bei den Instrumenten Landbewirtschaftungsvertrag und Kollektivprojekte auf Departementebene ist eine erste wichtige Voraussetzung für eine Verbindung der Agrar- und Regionalpolitik geschaffen. Zum Vergleich: In Deutschland werden die Programme zur ländlichen Entwicklung auf Landesebene erstellt. Auch wenn einige Angebote im Agrar-Umwelt-Bereich mit Gebietskulissen regionale Besonderheiten aufgreifen, ist eine Abstimmung mit örtlichen Initiativen zur Regionalentwicklung doch unmöglich. Meist scheidet schon die Abstimmung mit Programmen der Landkreise.

Die Kommissionen, die in Frankreich über die inhaltliche Ausgestaltung der Landbewirtschaftungsverträge entscheiden, sollen mit allen Akteuren im ländlichen Raum besetzt sein. Auch sind neben der Landwirtschaft andere Träger öffentlicher Belange eingebunden und können einen Ausgleich mit Interessen der Regionalentwicklung vornehmen. Dass dies in der französischen Wirklichkeit oft mehr Anspruch denn Tatsache ist, sei kritisch angemerkt.

In Deutschland hingegen erstellen die Landbewirtschaftungsressorts die Förderprogramme der zweiten Säule zum großen Teil ohne die Beteiligung

anderer gesellschaftlicher Gruppen. Auch wenn die EU einen Konsultationsprozess vorschreibt, geschieht die Umsetzung von eventuellen Eingaben auf freiwilliger Basis. Kleinere Verbände haben häufig nicht die Kapazität, sich intensiv zu beteiligen. Die Ziele dieser Verordnung, zum Beispiel in den Bereichen Regionalentwicklung und Umweltschutz, sind so aber kaum zu erreichen. Man darf gespannt sein, was die für 2003 und 2006 vorgesehenen Evaluierungen dazu sagen.

Fazit

Für die Neugestaltung der Agrarpolitik zur Agenda 2007 gilt es, die besten Vorschläge einzusammeln und umzusetzen. Hier kann uns der Blick über die Grenzen viele wichtige Anregungen geben. Das Bewusstsein, dass ländliche Regionalentwicklung mehr ist als Agrarförderung, sollte an erster Stelle stehen. Die Anbindung von Agrarförderung an regionale Gegebenheiten ebenso wie die Öffnung hin zu anderen Akteuren im ländlichen Raum wurde sowohl im Ökopunkte-Programm in Österreich als auch in den Landbewirtschaftungsverträgen Frankreichs erprobt. Regionalmanagements und Betriebsentwicklungsberater (sog. Planner) können die unterschiedlichen Ansprüche bündeln.

Literatur

- BMLFUW / Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Das Lebensministerium) 2000: Österreichisches Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums, Wien.
- Pölking, Andreas: Förderung einer naturverträglichen ländlichen Entwicklung in Europa – ein Blick zum Nachbarn Österreich. BfN-Skripten 64. Bonn – Bad-Godesberg 2002.
- Roger, Martin und Andreas Pölking: Integration von Naturschutzbelangen in die Agenda 2007 – Erfahrungen aus Frankreich. BfN-Skripten (in Vorb.). Bonn – Bad-Godesberg 2002.

Autoren

Dr. Andreas Pölking, Diplomagraringenieur, Projektberatung für Umwelt und Landwirtschaft. Seit 1993 selbstständiger Gutachter, Gründung von agroplan.

Martin Roger, Dipl.-Ing. Landespflege. Zusammenarbeit mit agroplan bei der Evaluierung der EU-Agrarpolitik.

agroplan, Am Exer 10, 38302 Wolfenbüttel
 Telefon: 0 53 31 / 90 27 71
 E-Mail: info@agroplan.de