

Neuorientierung der europäischen Agrarpolitik am Beispiel der Modulation und der regionalen Bewirtschaftungsverträge

Modulation and land management contracts as an example for the reorientation of European Agricultural Policy

Martin KAPFER, Helmut HOFFMANN und Alois HEISSENHUBER

Zusammenfassung

Die EU-Verordnung (VO) 1259/1999 ermöglicht die Kürzung von EU-Direktzahlungen in Abhängigkeit von verschiedenen Kriterien (Modulation) und die Verwendung der eingesparten Mittel für Agrarstruktur- und Agrarumweltmaßnahmen. Die Modulation wird in mehreren Mitgliedsstaaten angewandt. Die Auswirkungen der verschiedenen Ausgestaltungsformen werden für deutsche Modellbetriebe untersucht. Während das französische Modell vor allem große arbeitsexensive Betriebe belastet, führt das britische Modell zu Kürzungen bei allen betrachteten Modellbetrieben. In Frankreich werden die eingesparten Mittel für ein neues, regionalisiertes und auf individuellen Verträgen basierendes Agrarumwelt- und Agrarstrukturprogramm verwendet, das Vorschläge der Akteure im ländlichen Raum berücksichtigt. Diese „contrats territoriaux d'exploitation“ können richtungsweisend für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) sein.

Schlagworte: GAP, Modulation, „contrat territorial d'exploitation“

Summary

The European Union regulation 1259/1999 offers the possibility to reduce EU direct payments, dependent on different criteria (modulation), and to use the saved means for agrarian structure and agro-environment measures. Several member states apply the modulation. The impacts of different schemes were examined for German model farms. The French model charges large, labour-extensive farms, while the British model reduces payments for all model farms. The French

government uses the saved means for a new, regionalized and contract-based program of the agro-environment and agrarian structural policy. This program is derived from suggestions of parties, concerned about rural development. The „contrats territoriaux d'exploitation“ are worth further consideration, regarding the development of the common agricultural policy (CAP).

Keywords: CAP, modulation, „contrat territorial d'exploitation“

1. Einleitung

Die Krisen im Agrarsektor (z.B. BSE-Krise) waren die Hauptgründe für die Forderung nach einer Neuorientierung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Bereits die Beschlüsse zur „Agenda 2000“ ermöglichen es den Mitgliedsstaaten, neue Schwerpunkte in der Agrarpolitik zu setzen.

2. Modulation

2.1 Verordnung 1259/1999

Grundlage für nationale Ausgestaltungsformen der EU-Direktzahlungen (DZ) ist VO 1259/1999. Sie erlaubt es den Mitgliedsstaaten, die Direktzahlungen an die Betriebe in Abhängigkeit von verschiedenen Kriterien zu kürzen („Modulation“) oder sie an bestimmte Umweltauflagen zu binden („cross compliance“). Mögliche Kriterien der Modulation sind: „Anzahl der Arbeitskräfte“, „Standarddeckungsbeitrag des Betriebes“ und „Gesamthöhe der Direktzahlungen“. Diese Zahlungen dürfen um maximal 20 % gekürzt werden. Die Mitgliedsstaaten können innerhalb dieses Rahmens die Ausgestaltung der Modulation weitgehend selbst bestimmen. Die eingesparten Mittel stehen im jeweiligen Land für bestimmte Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums nach VO 1257/1999 zur Verfügung (RAT, 1999). Sie sind „Kofinanzierungsmittel“ der Gemeinschaft. Die Mitgliedsstaaten müssen zusätzlich eigene Haushaltsmittel zur Verfügung stellen.

2.2 Ausgestaltung der Modulation in ausgewählten Ländern

Die Modulation wird u.a. in Frankreich und im Vereinigten Königreich (VK) angewandt. In Deutschland ist die Einführung der Modulation ab 2003 geplant (vgl. Tab. 1).

Tab. 1: Modulation in ausgewählten Mitgliedstaaten

	Deutschland (Gesetzentwurf)	Frankreich	VK	
			2001	2006
<i>Berechnung der Kürzung</i>	-Lineare Kürzung der DZ um 2 % -Betriebsfreibetrag von 10.000 €	Kürzung von 0 - 20 % Kürzungssatz steigt mit: -höherem SDB ²⁾ -niedrigerem AK-Besatz -Höhe der DZ.	-Lineare Kürzung der DZ um bestimmten Prozentsatz (2,5 % in 2000/01, 4,5 % in 2006/07)	
<i>Mitteleinsparung (Mio. €)</i>	54	145	31	152
<i>durchschn. Kürzung</i>				
<i>je ha LF</i>	3,1 €	5,1 €	1,9 €	9,0 €
<i>je Betrieb</i>	125 €	213 €	131 €	636 €
<i>Anteil der Einsparung an Ausgaben für DZ</i>	1 %	2 %	2,5 %	4,5 %
<i>von der Modulation betroffene Betriebe</i>	große Betriebe, insbes. LPG-Nachfolgeunternehmen	große arbeitsexensive Betriebe	alle Betriebe mit Anspruch auf DZ	
<i>Anzahl (Anteil an allen Betrieben)</i>	97.200 (23 %)	57.000 (8,4 %)	230.000 (100 %)	
<i>stark betroffene Regionen</i>	neue Bundesländer	Regionen im Nordosten (z.B. Île de France, Centre, Bourgogne.)	Getreidebaugebiete in Mittel- und Ostengland	
<i>Mittelverwendung</i>	Agrarumweltprogramme, artgerechte Tierhaltung	CTE (Entlohnung nicht marktfähiger Leistungen der Landwirtschaft)	Agrarumweltmaßnahmen, Aufforstung	

¹⁾ DZ: EU-Direktzahlungen: Flächenzahlungen und Tierprämien

²⁾ SDB: Standarddeckungsbeitrag

Quelle: eigene Darstellung nach: Age (2001); DBV (2001); Ferret (2000); J.O. (2000); Maff (2000); Map (2000a); Map (2000b)

In Frankreich müssen wegen der progressiven Kürzung insbesondere große, arbeitsexensive Betriebe Einkommenseinbußen hinnehmen. Dabei ist vor allem der Nordosten Frankreichs betroffen. Landesweit gehen die Ausgaben für Direktzahlungen um 145 Mio. € zurück. Im Vereinigten Königreich werden alle Direktzahlungen unabhängig von Betriebsgröße oder -typ um einen im Zeitablauf ansteigenden Prozentsatz gekürzt. Die in Deutschland geplante Ausgestaltungsform sieht einen konstanten Kürzungssatz von 2 % vor. Als soziale Komponente ist ein Betriebsfreibetrag von 10.000 € vorgesehen. Während im Vereinigten Königreich die eingesparten Mittel in bereits bestehenden Programmen zur Agrarumwelt- bzw. Agrarstrukturpolitik verwendet werden, beschreitet Frankreich mit den „contrats territoriaux d’exploitation“ (CTE, regionale Bewirtschaftungsverträge) neue Wege.

2.3 Modellrechnungen zur Modulation für deutsche Modellbetriebe

Tabelle 2 zeigt für deutsche Modellbetriebe der Betriebstypen „Getreidebau“ und „Milchvieh“ unterschiedlicher Größe die Folgen der französischen, britischen und deutschen Variante der Modulation im Jahr 2003. Die Modelle führen zu ähnlichen Ergebnissen: Große Betriebe müssen höhere Kürzungen als kleine Betriebe und Getreidebaubetriebe höhere als Milchviehbetriebe hinnehmen. Allerdings erhalten die großen und mittleren Betriebe auch nach Anwendung der Modulation bezogen auf die AK deutlich höhere Direktzahlungen. Die Zuwendungen an Milchviehbetriebe bleiben deutlich hinter denen der Getreidebaubetriebe vergleichbarer Größe zurück. Allerdings werden die Einkommen der Milchviehbetriebe durch die Quotenregelung gestützt. Erst ab 2005/06 werden mit den Milchkuhprämien Direktzahlungen eingeführt. Im Vergleich zum britischen und deutschen Modell belastet das französische Modell große, arbeitsexensive Betriebe stärker. Beim britischen Modell ist auch der kleine Milchviehbetrieb betroffen. Die französische Form der Modulation mit Betriebsfreibetrag, Berücksichtigung des Standarddeckungsbeitrags und des Arbeitskraftbesatzes zielt deutlich auf eine soziale Ausgestaltung der Direktzahlungen ab, während das britische Modell zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen vermeiden will. Das deutsche Modell stellt eine Zwischenform dar.

Tab. 2: Folgen der Modulation in Abhängigkeit von Betriebstyp und -größe (2003)

Modell- betrieb	Typ	Getreidebau			Milchvieh		
	Größe	groß 1500 ha ¹⁾	mittel 315 ha ¹⁾	klein 65 ha ²⁾	groß 1000 St. ¹⁾	mittel 200 St. ¹⁾	klein 35 St. ²⁾
DZ 2003 ohne Modulation							
DZ je Betrieb		479 Tsd.€	99 Tsd.€	21 Tsd.€	298 Tsd.€	75 Tsd.€	5 Tsd.€
DZ je AK		33 293 €	32 913 €	14 741 €	7 775 €	11 707 €	3 070 €
französisches Modell							
Kürzung je Betrieb		44 839 €	2 973 €	0 €	8 041 €	1 339 €	0 €
Kürzungssatz		9,35 %	2,99 %	0,0 %	2,70 %	1,79 %	0,0 %
Rest-DZ je AK		30 180 €	31 929 €	14 741 €	7 565 €	11 497 €	3 070 €
britisches Modell³⁾							
Kürzung je Betrieb		21 574 €	4 475 €	935 €	13 412 €	3 358 €	224 €
Kürzungssatz		4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %	4,50 %
Rest-DZ je AK		31 795 €	31 432 €	14 078 €	7 425 €	11 181 €	2 932 €
deutsches Modell							
Kürzung je Betrieb		9 389 €	1 789 €	216 €	5 761 €	1 292 €	0 €
Kürzungssatz		1,96 %	1,80 %	1,04 %	1,93 %	1,73 %	0,0 %
Rest-DZ je AK		32 641 €	32 321 €	14 588 €	7 625 €	11 505 €	3 070 €

¹⁾ Erzeugungsregion Mecklenburg-Vorpommern²⁾ Erzeugungsregion Bayern³⁾ Kürzungssatz 4,5 %

3. Contrat territorial d'exploitation

3.1 Multifunktionalität als Leitbild der französischen Agrarpolitik

War die französische Agrarpolitik bisher vom Leitbild einer leistungs- und wettbewerbsfähigen Landwirtschaft geprägt, so wird mit dem „loi d'orientation agricole“ von 1999 zunehmend Wert auf eine multifunktionale, flächendeckende und nachhaltige Landbewirtschaftung gelegt. Insbesondere soll die Existenz kleiner und mittlerer Familienbetriebe gesichert werden. Wesentlicher Bestandteil der neuen Politik sind die „contrats territoriaux d'exploitation“ (regionale Bewirtschaftungsverträge, CTE), die zur Entlohnung nicht marktfähiger Leistungen der Landwirtschaft beitragen sollen (MAP, 2000a). Die Finanzierung dieses

Programms, das ökologische und ökonomische Belange berücksichtigt, erfolgt aus dem nationalen Haushalt und aus Modulationsmitteln. Die Hauptansatzpunkte sind in den Bereiche „Umwelt- und Landschaftsschutz“ und wirtschaftliche „Entwicklung und Beschäftigung“ (Tab. 3).

Tab. 3: Hauptansatzpunkte und Ziele des CTE

Hauptansatzpunkte	Ziele	Beispiel
Bereich: Umwelt- / Landschaftsschutz (Umwelt)		
Wasser	– Verbesserung des Ressourcenmanagements im Bereich Wasser – Erhalt/Verbesserung Wasserqualität	Reduzierung der Bewässerungsflächen
Böden	– Erosionsschutz – Erhalt der Bodenfruchtbarkeit	Anbau von Zwischenfrüchten
Biodiversität	– Erhalt der Artenvielfalt	Verzicht auf Bewirtschaftung ökologisch sensibler Flächen
Landschaftsschutz	– Erhalt von Landschaftselementen – Erhalt des kulturellen Erbes	Pflege von Hecken, Terrassen, Uferböschungen
Bereich: wirtschaftliche Entwicklung / Beschäftigungssicherung (Wirtschaft)		
Beschäftigung	– Arbeitsplatzsicherung/Schaffung neuer Arbeitsplätze in der Landwirtschaft	indirekt, durch Investitionsförderung
Produktqualität	– Verbesserung Nahrungsmittelsicherheit – Verbesserung Produktqualität	Teilnahme an Qualitätssicherungsprogrammen
Wirtschaft / Autonomie	– Erschließung nichtlandwirtschaftlicher Einkommensquellen – Diversifizierung in der Landwirtschaft	Urlaub auf dem Bauernhof
Vermarktung	– Verbesserung der Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte	Direktvermarktung
Produktion	– Steigerung der Wertschöpfung bzw. Senkung der Produktionskosten	Umstellung auf biologischen Landbau
Beide Bereiche		
Bildung	– Erwerb neuer, zur Umsetzung des CTE benötigter Kompetenzen	Praktika, Beratungen, Schulungen

Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von MAP (1999)

3.2 Der CTE-Prozess

Auf Grundlage individueller, betriebspezifischer Verträge sollen Landwirte bei der Umsetzung von Produktionssystemen mit multifunktionaler Zielsetzung unterstützt werden (MAP, 2000a). Dabei werden nach dem Subsidiaritätsprinzip wichtige Entscheidungskompetenzen auf die Departements übertragen. Abbildung 1 ist der Ablauf des CTE-Prozesses bis zum Abschluss des „contrat individuel“ (individueller Betriebsvertrag) zu entnehmen. Nach der Analyse der Ist-Situation im Departement werden die Leitziele für die weitere Entwicklung des ländlichen Raums in ökonomischer und ökologischer Hinsicht definiert. Ein solches Leitziel kann z.B. die Vermeidung von Erosionsschäden in Berggebieten sein. In einem „démarche collectif“ (gemeinsames Vorgehen) werden auf Grundlage nationaler Vorgaben von den Akteuren im ländlichen Raum (z.B. Landwirte, Umweltverbände, Landwirtschaftskammer) Vorschläge für sogenannte Standardverträge ausgearbeitet. Sie bestehen aus Maßnahmen in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt. Die Maßnahmen des Wirtschaftsbereichs sollen zur Beschäftigungssicherung in der Landwirtschaft beitragen. Sie werden durch Investitionszuschüsse gefördert. Maßnahmen des Umweltbereichs zielen auf den Umwelt- und Landschaftsschutz ab; sie werden durch Investitionszuschüsse und jährliche Direktzahlungen honoriert. Über den begutachteten und genehmigten Standardvertrag werden solche Landwirte, die z.B. aufgrund ihrer Lage und Betriebsstruktur für diesen Vertragstyp in Frage kommen, informiert. Basierend auf einer umfassenden Betriebsanalyse wird ein „projet pour l'exploitation“ (Betriebsprojekt) entwickelt. Es ist auf die regionalen Leitziele abgestimmt und stellt die künftige wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung des Betriebes dar. Auf Grundlage dieses Projekts und des Standardvertrags wird ein „contrat individuel“ (individueller Betriebsvertrag) entwickelt. Nach Genehmigung des Vertrags setzt der Landwirt das Projekt um und erhält vertraglich zugesicherten Beihilfen.

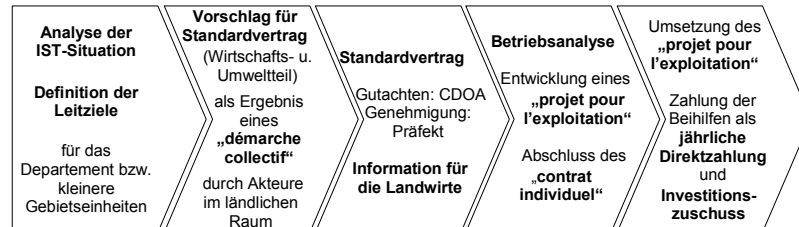


Abb. 1: Schematische Darstellung des CTE-Prozesses

4. Diskussion

Die derzeitigen Formen der Modulation führen zu moderaten Kürzungen der Direktzahlungen. Lediglich das französische Modell hat erhebliche Belastungen für große arbeitsextensive Betriebe zur Folge. Mit der Modulation werden nur wenig zusätzliche Mittel für die Agrarumwelt- und Agrarstrukturpolitik frei. Es stellt sich die Frage, ob dies den insbesondere beim französischen Modell hohen Verwaltungsaufwand rechtfertigt. Die Modulation kann zu einer Stärkung kleiner und mittlerer Betriebe führen, und zu einer umweltgerechteren und sozialeren Verteilung der Agrarstützung beitragen. Der Prozess der Entkopplung der Preispolitik von der Einkommenspolitik wird fortgesetzt. Die CTEs weisen im Vergleich zur bisherigen Agrarpolitik drei wesentliche Neuerungen auf. Die Agrarpolitik wird „regionalisiert“, die Gestaltung der Landwirtschaftsförderung erfolgt unter Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppierungen und die Förderung der Landwirtschaft erfolgt für bestimmte Projekte auf vertraglicher Basis. Zudem werden Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik eng miteinander verknüpft. Der neue Ansatz der Agrarpolitik stellt einen sinnvollen Schritt zur Weiterentwicklung der GAP dar. Die Hauptprobleme des CTE sind in der schlechten finanziellen Ausstattung und im hohen Verwaltungsaufwand zu sehen. Trotzdem können sowohl die Modulation als auch die *contrats territoriaux d'exploitation* richtungsweisend für die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik sein.

Literatur

AGRA-EUROPE (AGE) (2001): Bundeskabinett verabschiedet Entwurf für ein Modulationsgesetz. AgE Länderberichte, 42. Jg., Nr 31/01, S. 1 -2

- DBV (2001): Auswirkungen der Modulation nach Bundesländern
- FERRET, M. (2000): Das neue landwirtschaftliche Orientierungsgesetz. In: BAYSTELF (Hrsg.): Dokumentation – Agrarpolitisches Symposium zur Neuorientierung der Agrarpolitik vom 1. - 3. November 2000 in Wildbad-Kreuth. München. S. 86
- JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE (J.O.) (2000): Décret n° 2000-280 du 24 mars 2000 relatif à la modulation des paiements accordés aux agriculteurs au titre des régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune. Paris. (parution au J.O. Numéro 73 du 26 Mars 200 page 4775)
- MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE (MAP) (1999): Circulaire DESPE/SDEA N° C99-7030: du 17 novembre 1999 Mise en œuvre des contrats territoriaux d'exploitation. Dispositions pour 1999. Paris
- MAP (2000a): CTE-présentation. Supplément du Bima n° 1481, Paris.
- MAP (2000b): Publication du décret relatif à la modulation des aides européenne directes (actualité, 27.3.00). URL (11.10.00): http://www.agriculture.gouv.fr/doss/com270300_1.htm
- MINISTRY OF AGRICULTURE, FISHERIES AND FOOD (MAFF) (2000): England rural development programme 2000 – 2006. London. URL (28.10.00): <http://www.maff.gov.uk/erdp/pdfs/programme/national/>
- EUROPÄISCHER RAT (RAT) (1999): Verordnung (EG) Nr. 1259/1999 zur Festlegung von Gemeinschaftsregeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L160/113, 26.6.1999.

Anschrift der Verfasser

Martin Kapfer, Helmut Hoffmann und Alois Heißenhuber
Lehrstuhl für Wirtschaftslehre des Landbaues
TU München
D-85350 Freising-Weihenstephan, Alte Akademie 14
Tel: +49 8161 71 3410
eMail: heissenhuber@wzw.tum.de