

Ländlicher Raum

Bürgernetze statt Subventionen

Die derzeitige Subventionspraxis in der europäischen Landwirtschaft verursacht eine unzumutbare Bürokratie. Die Politik der Subventionen soll jedoch auch die Landwirtschaft mit neuen Aufgaben in den ländlichen Raum einbinden. Über „Bürgernetze“ geleitet, könnten Subventionen zu partnerschaftlich ausgehandelten Einkommen für öffentliche Leistungen der Landwirtschaft werden. Bürgernetze entstehen aus Regionalinitiativen, die sich zu einer Organisationsform zwischen Staat und Privatsektor, einer sogenannten intermediären Organisation, weiterentwickeln.

Dr. Titus Bahner*

Wie geht es mit den Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft weiter? In der öffentlichen Diskussion deuten nach der Agenda 2000 alle Zeichen auf den Weltmarkt. Dies kann jedoch nicht die gewünschte

Zukunft für unsere Landschaften und ländlichen Räume sein. Zum Thema einer zukunftsfähigen Einbettung der Landwirtschaft in unsere Gesellschaft herrscht jedoch reihum Achselzucken.

Die Entwicklung der Direktzahlungen

Die Brüsseler Agrarreform von 1992 brachte eine historische Wende der europäischen Agrarpolitik. Sie brach mit dem vom

* Dr. Titus Bahner, Projektbüro Kulturlandschaft, Hitzacker

deutschen Reichsnährstand 1936 erfundenen und 1958 eingeführten Instrument der Marktordnungen¹ und führte das neue Instrument der Direktzahlungen ein.

Dies geschah unter zwei verschiedenen Vorzeichen: Zum einen setzten die nicht-landwirtschaftlichen Wirtschaftsbereiche für ihre weltwirtschaftliche Integration im Rahmen des GATT Zugeständnisse des Agrarsek-

Ökologiebewegung verdeutlicht hatten: z. B. Landschafts- und Biotoppflege, Aufrechterhaltung der Besiedlungsdichte in abgelegenen Gebieten, Erhaltung der Nutzungsvielfalt sowie pädagogische, soziale, manchmal sogar therapeutische Aufgaben. Die EU-Kommission begründete entsprechende staatliche Direktzahlungen mit dem Leitbild der „multifunktionalen Landwirtschaft“. Die Direktzahlungen der Flankierenden Maßnahmen wer-

gramme für den ländlichen Raum“, die nun von jeder europäischen Region - in Deutschland auf Ebene der Bundesländer - in eigener Verantwortung ausgestaltet und in Brüssel zur Finanzierung eingereicht werden müssen.

Vom Landwirt zum Antragswirt

Seit spätestens 1992 ist jeder Bauer mit Direktzahlungen konfrontiert. Den größten Umfang nehmen die Preisausgleichszahlungen in Form der Flächen- und Viehprämien ein. Eine steigende Zahl von Landwirten hat es auch mit Prämien für öffentliche Leistungen wie Ausgleichszulagen für benachteiligte Gebiete, Ökolandbau oder Naturschutz zu tun.

Beide Arten von Prämien sind mit dem gleichen Antragserfolg verbunden und mit der gleichen, vielfach absurden Kontrollpraxis verbunden. Kleinste Ungenauigkeiten, an denen Computerprogramme größeren Anteil haben können als der beantragende Bauer, führen zu drastischen Rückforderungen, bei denen nicht einmal die ausführenden Behörden gegenüber ihren Aufsichtsorganen in Bonn oder Brüssel einen Handlungsspielraum haben.

Die Bürokratisierung der Agrarförderung wirkt im Vergleich zur guten alten Zeit der Preisregulierungen über weite Strecken sinnlos und inhaltsleer. Für viele Bauern ist es vom Gefühl her das Gleiche, Subventionen oder Sozialhilfe zu beantragen. Jede viertel Stunde Stallarbeit bietet mehr Bestätigung als ein ganzes Jahr beantragter Zuschüsse.

Der Abstieg vom Landwirt zum Antragswirt seit 1992 ist das Ergebnis eines in sich widersprüchlichen Prozesses: Die



Foto: H. Ewald

In Folge der Ökologiebewegung fand 1992 erstmals eine politische Berücksichtigung der öffentlichen Aufgaben der Landwirtschafts- und Biotoppflege statt.

tors in Brüssel durch. Die aus diesem Grund eingeführten Acker- und Viehprämien entsprechen daher bis heute lediglich einem Einkommensausgleich für den Preisverfall durch die Senkung der Stützpreise.

Zum anderen brachte die 1992er Reform, anschließend an die „Effizienzverordnung“ von 1985, die „Flankierenden Maßnahmen“ und damit europaweit erstmals eine politische Berücksichtigung der öffentlichen Aufgaben der Landwirtschaft, die sich insbesondere in Folge der

den z. T. in direkter Anbindung an vertraglich vereinbarte Leistungen gewährt, wie ökologischen Landbau oder naturschutzfreundliche Wirtschaftsweisen.

Im März 1999 bestätigten die Beschlüsse zur Agenda 2000 diesen eingeschlagenen Weg, diesmal allerdings mit teilweiser Umschichtung der gewährten Subventionen vom Preisausgleich auf den Nachfolger der Flankierenden Maßnahmen, die „integrierten Entwicklungspro-

Politik besinnt sich einerseits darauf, dass Landwirtschaft mehr Funktionen als die Erzeugung von Nahrungsmitteln hat. Sie will die Landwirtschaft für neue „gesellschaftliche Funktionen“ öffnen. Diese Neuausrichtung wird jedoch mit zentral gewährten Direktzahlungen gesteuert. Um gesellschaftliche Leistungen zu erbringen, wird der Landwirt zum „Angestellten des Staates“ gemacht. Doch wer hat ein Anliegen an öffentlichen Leistungen? Wen interessiert es, dass man auf den Bachwiesen Kuckucks-Lichtnelken pflücken und beim Bauern auch im nächsten Jahr noch abends Milch holen kann? Nur die Leute vor Ort können ein Anliegen am Überleben eines bestimmten Betriebes haben. Unterstützung öffentlicher Funktionen der Landwirtschaft muss daher von der regionalen oder lokalen Ebene ausgehen und von den „Leuten vor Ort“ zumindest mitgestaltet werden.

Den Staat dagegen interessieren weder die Bachwiesen noch die Tatsache, dass es um den letzten Bauern im Dorf geht, sondern vielmehr, ob er mit höchstens 1,4 GV/ha LF wirtschaftet. Der Staat baut der Landwirtschaft ein Korsett aus Subventionen nach landes- und EU-weit einheitlichen Kriterien, deren Einhaltung rigoros kontrolliert wird (s. Grafik 1).

Es geht auch mit weniger Bürokratie

Wie kann Landwirtschaft, ohne staatliche Bürokratie in ihren öffentlichen Leistungen unterstützt werden? Öffentliche Unterstützung ist ohne Bürokratie zu haben. Es kann durchaus im Interesse des Staates liegen, Unterstützungsformen zu entwickeln², denn nicht nur aus der Sicht der Landwirtschaft sind bürokratisch gehandhabte Subventionen mit viel Ärger verbunden: Sie sind unflexibel und leicht zu missbrauchen.

Wie es anders gehen könnte, zeigen andere gesellschaftliche Bereiche, wie z. B. die Sozialpolitik. Ein Großteil der Betreuung von Pflegefällen wird heute durch die „Träger der freien Wohlfahrtspflege“ geleistet. Das sind Organisationen wie Diakonie, Caritas oder Paritätischer Wohlfahrtsverband, die mit umfangreichen Budgets und mit weitläufiger Organisationsstruktur eigenständig die soziale Betreuung durchführen. Die Gelder hierfür stammen überwiegend vom Staat, der sie den Organisationen im Einzelfall auf Antrag gewährt. Auch hier gibt es bürokratischen Aufwand, der aber im Vergleich zu den Zuständen in der Landwirtschaft gering ist. Es gibt keine einheitlichen Vertragsangebote oder Prämien, statt dessen handeln die Träger mit dem Staat Pflegeverträge aus.

Derartige Organisationsformen zwischen Privatsektor und Staat werden als „Dritter Sektor“ oder als „Intermediäre Organisationen“ bezeichnet. Der Staat beauftragt dabei eine private Organisation mit der Durchführung einer öffentlichen Aufgabe in seinem Namen und stellt ihr dazu einen Teil der nötigen Ressourcen zur Verfügung. Die private Organisation führt die Aufgabe in eigener Verantwortung durch und legt dem Staat darüber Rechenschaft ab. In der Ausgestaltung

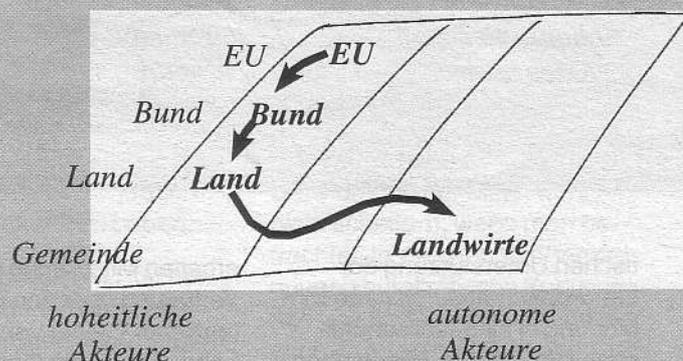
ist sie relativ frei und eher an den Nachweis des Ergebnisses als an die Einhaltung formaler Kriterien gebunden.

Regionalinitiativen als Ausgangspunkt

Wie könnte eine intermediäre Organisationsform für die öffentlichen Aufgaben der Landwirtschaft aussehen?

- Mit einer „kommunalen Landwirtschaftspolitik“³ nutzen Gemeinden ihre kaum existierenden Spielräume, um über Förderung des Direktabsatzes, Öffentlichkeitsarbeit oder innovative Umsetzung der Landschaftsplanung die noch verbliebene Landwirtschaft in ihrem Gebiet zu fördern und damit die Pflege des Landschaftsbildes vor der Haustür und die verbleibenden Arbeitsplätze abzusichern. Die Gemeinde bemüht sich als „unbürokratischer“ Akteur, die Rahmenbedingungen für ihre Landwirtschaft zu verbessern.
- Die Landschaftspflegeverbände, die sich in den 1990er Jahren in ganz Deutschland ausgebreitet haben, arbeiten meist auf Landkreisebene in einer paritätischen Entscheidungsstruktur zusammen an der Pflege ökologisch wertvoller Flächen und damit auch an ei-

Grafik 1



ner neuen Gesprächskultur mit und gegenüber der regionalen Landwirtschaft.

- Neue Formen der Trägerschaft landwirtschaftlicher Betriebe wurden besonders von der GLS-Gemeinschaftsbank mit viel Geduld und Risikofreude entwickelt. Etliche insbesondere biologisch-dynamische Betriebe sind ins Eigentum eines gemeinnützigen Trägervereins überführt worden. Im Modell der „Landwirtschaftsgemeinschaften“⁴ bürgen Unterstützerguppen teilweise für das Einkommen der Landwirte, die aus diesen Betrieben regelrechte Agrarkulturelle Zentren mit Sozialtherapie, Kulturveranstaltungen, Naturschutzaktivitäten und einer mehr oder weniger intensiven Einbindung des „Umkreises“ in die Hofbewirtschaftung entwickeln. Die Bank beteiligt sich an solchen Projekten mit zinsfreiem Kapital, das sie wiederum aus unverzinsten Einlagen weiterleiten kann. Diese Beispiele zeigen Merkmale einer unbürokratischen

müssen, wenn sie statt bürokratischer Subventionen beweglicher Formen der Unterstützung haben wollen.

Das Muster der Regionalinitiativen ist die typische Keimzelle einer neuen öffentlichen Trägerschaft gegenüber der regionalen oder lokalen Landwirtschaft. Solche Initiativen sind in unterschiedlichster Ausprägung seit Mitte der 1990er Jahre überall in Europa entstanden.⁵

Die Entwicklung von Bürgernetzen

Das Muster der Regionalinitiativen im Sinne der intermediären Trägerorganisationen, die ich als „Bürgernetze“ bezeichnen möchte, müssen jedoch weiterentwickelt werden (s. Grafik 2).

Unter Bürgernetzen verstehe ich regionale Initiativen mit einer übergeordneten Organisationsstruktur, in die sowohl Landwirte als auch die öffentliche Hand eingebunden sind. Bürgernetze bekommen vom Staat „hoheitliche Aufgaben“ übertragen und

sind direkte Vertragspartner der Landwirte und damit ein Gegenüber, das an der besonderen Situation jedes einzelnen landwirtschaftlichen Betriebs interessiert ist und die konkreten Belange der örtlichen Öffentlichkeit gegenüber diesen Betrieben artikuliert.

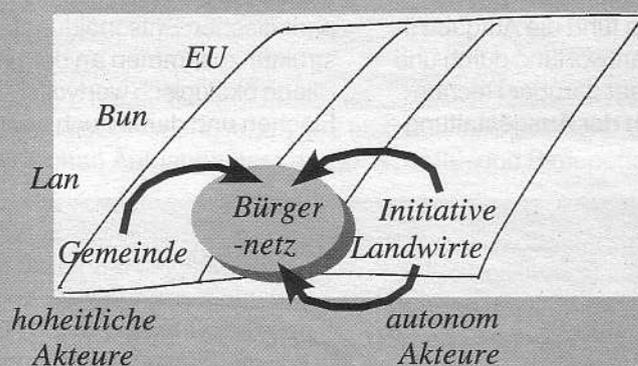
Dies ist das Gegenteil einer Gießkannen-Förderung und einer bürokratischen Gängelung der Landwirtschaft, wie sie heute noch Alltag ist. Der Preis dafür sind allerdings erhöhte Anforderungen an die Landwirte, die sich auf die Wünsche der Öffentlichkeit z. B. in puncto Naturschutz, Tierschutz oder Wirtschaftsweise einzustellen haben und erhöhte Anforderungen an lokale Initiativen, die sich in öffentliche Verantwortung einbinden lassen müssen.

Werden EU-Subventionen verstärkt über zwischengeschaltete intermediäre Organisationen geleitet, dann haben Landkreise und Gemeinden plötzlich „Wünsche frei“ und können von der Landwirtschaft im Gegenzug die Erfüllung ökologischer, sozialer, vielleicht auch kultureller Aufgaben verlangen.

Hoheitlich gewährte EU-Subventionen werden durch partnerschaftliche und dauerhafte Unterstützung vor Ort abgelöst. Der Schritt von der Regionalinitiative zum Bürgernetz kann und sollte auch eine finanzielle Trägerschaft gegenüber der Landwirtschaft bedeuten (s. Grafik 3).

Es geht dabei m. E. nicht nur um die Absicherung regionaler Vermarktung, sondern z. B. um regional zur Verfügung gestelltes Kapital in Form von Land und Gebäuden, das den Landwirt in die Lage versetzt, sich vom Wertungszwang des Weltmarktes ein Stück weit zu lösen und regionale Nahrungsmittel und Dienstleistungen anbieten zu können.⁶

Grafik 2



tischen Unterstützung der Landwirtschaft durch neue Einbindung in ihr gesellschaftlichen Umfeld. Sie zeigen aber auch, wie gesprächsoffen andererseits Landwirte werden

erhalten Mitsprache oder direkte Verfügung über den Einsatz öffentlicher Gelder von EU, Bund, Land, Kreis oder Gemeinde zur Unterstützung der örtlichen oder regionalen Landwirtschaft. Sie

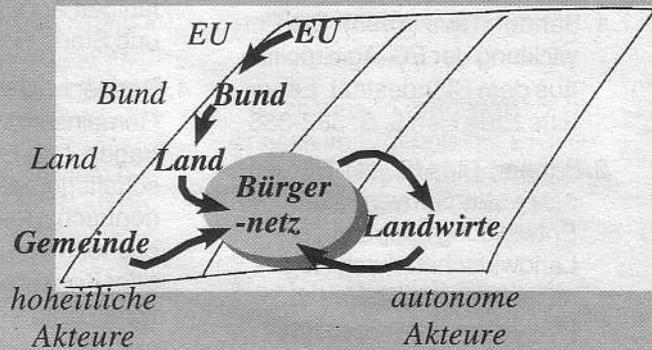
Mindestens zwei Drittel der Wegstrecke bleiben hierzu noch zu erarbeiten. Es fehlt insbesondere eine erprobte Form kommunaler Trägerschaft, die es der Landwirtschaft ermöglicht, öffentliche Dienstleistungen zu erbringen, ohne sie dabei von öffentlichen Haushaltsrisiken und immer wieder anders formulierten Förderprogrammen abhängig zu machen: Es fehlt eine Form öffentlicher Förderung, die mit den langen Zeiträumen mithalten kann, in denen landwirtschaftliche Betriebsentwicklung entschieden wird.

Ein Weg ist die stärkere investive Förderung des Produktionskapitals an Stelle der jährlichen gewährten Prämien, ein anderer Weg ist eine Finanzierung über ein Stiftungsmodell, in dem jährliche Ausschüttungen als Ertrag einer Kapitalanlage für einen landwirtschaftlichen Verwendungszweck festgelegt werden können. Warum nicht eine regionale Kulturlandschafts-Stiftung, wie sie z. B. in Amerika zur Förderung des kommunalen Kulturlebens weit verbreitet ist? In Deutschland existiert meines Wissens bislang erst eine einzige kommunal verankerte Stiftung in der Stadt Gütersloh. Stiftungen von Bundesländern und Landkreisen, die sich den „Naturschutz“ zum Ziel gesetzt haben, schütten bislang keine Gelder aus, sondern sind lediglich öffentlich-rechtliche Trägerstrukturen für aufgekaufte Flächen.

Realistisch?

Die derzeitige Subventionspraxis durch Bürgernetze abzulösen, ist derzeit nicht mehr als eine Vision. Sie knüpft allerdings an bereits sichtbare Entwicklungen an. Sie kann durch Menschen verwirklicht werden, die die Verantwortung einer regionalen Trägerschaft gegenüber der Landwirtschaft auf sich nehmen. Regionalisierung muss Stück für Stück erarbeitet werden. Globalisierung dagegen kommt von

Grafik 3



selbst - einfach durch Wegschauen.

Die verstärkte Einbeziehung von Bürgernetzen in die europäische Landwirtschaftspolitik (die in Deutschland in den Bundesländern ausgestaltet wird) scheint mir der einzig logische Weg, eine öffentliche Unterstützung der Landwirtschaft dauerhaft abzusichern und gleichzeitig den „Antragswirt“ wieder zum „Landwirt“ werden zu lassen.

Natürlich kennt auch dieses Modell Abhängigkeiten. Doch was bedeutet Unabhängigkeit im Wirtschaftsleben? In der modernen Gesellschaft entsteht wirtschaftliche Existenzfähigkeit aus der Orientierung an den Bedürfnissen von Nachfragern. Durch Bürgernetze unterstützt zu werden bedeutet für den Landwirt daher klare vertragliche Bindungen und eine stärkere Ausrichtung des Betriebes auf das „öffentliche Interesse“. Das erfordert auf beiden Seiten Lernen und Umdenken. Ohne Lernen und Umdenken ist jedoch keine neue Zukunft zu haben.

Die derzeit gewährten flächen- und viehbezogenen Subventionen, die ohne öffentliche Gegenleistung der Landwirtschaft gezahlt werden, sind politisch gefährdet, denn die Steuerzahler

wollen für ihr Geld Gegenleistungen sehen. Über intermediäre Organisationen können regionale Wünsche an die Landwirtschaft formuliert und als Leistungen vertraglich vereinbart werden. Damit wird die Subvention für alle erkennbar zu einem Leistungseinkommen.

Anders als Publicity-Kampagnen des Bauernverbands und der chemischen Industrie vermuten lassen, werden sich die Bürger auch nicht mit Schönmalerei über „nachhaltige Landwirtschaft“ zufrieden stellen lassen. Image-Lifting ist das genaue Gegenteil einer regionalen Verantwortung gegenüber der Landwirtschaft. Es kann nicht darum gehen, Bürger zu beruhigen. Im Gegenteil ist es ein Anliegen, sie aufzurufen, konstruktiv-kritisch ihre Anliegen an die Landwirtschaft vor Ort zu formulieren und damit die Grundlagen für langfristige öffentliche Unterstützung zu legen.

Am Geld kann es bei einer Umwidmung der Mittel wohl nicht scheitern, wenn man betrachtet, in welchen Größenordnungen bürokratische Subventionen gewährt werden. Es sollte auch im Interesse der Landwirte selbst liegen, sich mit der Beteiligung an Bürgernetzen eine langfristige öffentliche Unterstüt-

zung aufzubauen, um die absurde Subventionspraxis über kurz oder lang abzulösen.

1. Bahner, Titus (1995): Die Entwicklung der EG-Agrarpolitik aus dem Ständestaat. Lebendige Erde Heft 5, S. 382-388
2. Bahner, Titus (2001): Bürgernetze statt Subventionen! Die Entwicklung nachhaltiger Landwirtschaft durch Regionalinitiativen. ABL-Verlag. Diskussionsbeiträge zum Thema sind unter www.lebendigesland.de/buergernetze willkommen.
3. Thomas, Frieder/Schneider, Manuel/Kraus, Jobst (1995):

Kommunen entdecken die Landwirtschaft. Perspektiven und Beispiele einer zukunftsfähigen Agrarpolitik in Dorf und Stadt. Heidelberg.

4. Gengenbach, Heinz (1989): Gemeinsam Verantwortung tragen. Das Beispiel Landwirtschaftsgemeinschaft. In: Gengenbach, Heinz und Max Limbacher (Hrsg.): Kooperation oder Konkurs?: Die Landwirtschaft braucht neue Sozialformen. Modelle und Praxis im biologisch-dynamischen Landbau. Stuttgart. Sowie o.V.: Gespräch zu Landwirtschaftsgemeinschaften. Bankspiegel (GLS Gemein-

schaftsbank) 3/2000, S. 15ff., Bochum.

5. Jasper, Ulrich und Claudia Schievelbein (1997): Leitfaden zur Regionalentwicklung. Rheda-Wiedenbrück. Über 230 Beispiele für Regionalinitiativen, gesammelt vom Deutschen Verband für Landschaftspflege, im Internet unter www.reginet.de zu finden. Europaweite Initiativen z. B. unter www.rural-europe.aeidl.be (LEADER) oder geyser.asso.fr/enesd (ENESD).
6. siehe Fußnote 2.