



**AgEcon** SEARCH  
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

*The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library*

**This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.**

**Help ensure our sustainability.**

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

[aesearch@umn.edu](mailto:aesearch@umn.edu)

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

Schrade, J. V.: Aufgabenverteilung und Finanzstruktur in einer reformierten Agrarpolitik. In:  
Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die  
Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des  
Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 67-76.

---



# AUFGABENVERTEILUNG UND FINANZIERUNGSSTRUKTUR IN EINER REFORMIERTEN AGRARPOLITIK

von

Jörg-Volker SCHRADER\*

## 1 Einführung

Sowohl die Aufgabenverteilung zwischen den verschiedenen Ebenen der Gebietskörperschaften im Rahmen der Agrarpolitik als auch die Finanzierungsstruktur wurde für die EG in den Grundzügen schon in den Römischen Verträgen festgelegt. Danach liegt die Kompetenz für die Markt- und Preispolitik – und damit für die Außenhandelspolitik – wie auch für die Finanzierung dieser Politik auf EG-Ebene. Die Agrarsozialpolitik blieb bisher weitgehend im Aufgabenbereich der Mitgliedsländer, während in der Strukturpolitik der Einfluß der EG gewachsen ist. Hier soll untersucht werden, welche Aufgaben welcher föderalen Ebene, von der Gemeinde bis zur EG, zugerechnet werden sollten. Wie bei der Analyse von Ziel-Mittelsystemen der Prozeßpolitik muß auch hierbei die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Maßstab sein, wobei als Kriterien die Ergebnisse der Theorie des fiskalischen Föderalismus herangezogen werden. Deshalb werden diese Kriterien, die als Referenzsystem dienen, zunächst kurz skizziert und anschließend mit der aktuellen Kompetenzverteilung in den einzelnen Bereichen der Agrarpolitik konfrontiert. Als Ergebnis sollen mögliche Ineffizienzen herausgearbeitet werden, die schon vorhandene Ineffizienzen in der Prozeßpolitik (Agrar-, aber z.B. auch Regional- oder Umweltpolitik) verstärken oder sogar bedingen können, und darauf aufbauend Vorschläge zu einer insgesamt effizienten Agrarpolitik unterbreitet werden.

## 2 Zur Theorie des fiskalischen Föderalismus<sup>1</sup>

Gegenstand der Theorie ist die Zuordnung staatlicher Tätigkeit zu den verschiedenen Ebenen eines föderal gegliederten Staatswesens. In ihrem Mittelpunkt steht das Subsidiaritätsprinzip und das Prinzip fiskalischer Äquivalenz. Das Subsidiaritätsprinzip postuliert, daß es "normalerweise" effizient ist, staatliche Aufgaben auf der untersten Ebene der Gebietskörperschaften zu erledigen. Dabei geht es streng genommen nur um die Bereitstellung öffentlicher, allenfalls noch meritorischer Güter. Private Aufgaben sollten unter Effizienzgesichtspunkten von Privaten wahrgenommen werden. Bezüglich der staatlichen Aufgaben kann zwischen Regelungs-, Planungs- und Entscheidungs-, Verwaltungs- und Durchführungs-, Finanzierungs- sowie Kontrollkompetenz unterschieden werden (WANIEK, 1992, S. 124 f.). Für eine Problemlösung auf niedriger Ebene der Gebietskörperschaften spricht generell, daß zentrale Lösungen meistens einheitliche Lösungen sind, wodurch die Diskrepanz zwischen national oder regional unterschiedlichen Präferenzen der Bürger und einheitlicher Lösung besonders groß wird und es dementsprechend zu gravierenden Wohl-

---

\* Dr. J.-V. Schrader, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Düstembrooker Weg 120, 24105 Kiel

<sup>1</sup> Zu einer grundlegenden Einführung vgl. OATES, 1972. Zu weiterführenden angewandten Analysen vgl. LAASER, SOLTWEDEL et al., 1993 sowie KLODT, STEHN et al., 1992 und die dort angegebene Literatur.

fahrtsverlusten kommt. Im einzelnen wird angeführt (LAASER, SOLTWEDEL, 1993, S. 7 f.), daß (1) vor Ort meist bessere Informationen über den zu regelnden Sachverhalt vorliegen und bessere Möglichkeiten vorhanden sind, örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen, daß (2) auf unterer Ebene eher die Präferenzen der Bürger berücksichtigt werden können, daß (3) der Verwaltungsaufwand und (4) die Kontrollkosten niedriger sind, wenn die Kommunikationswege möglichst kurz sind und die Zahl der beteiligten Entscheidungsträger möglichst klein ist. Unter dynamischen Aspekten kommt hinzu, daß bei dezentralen Regelungen Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften zu besseren Lösungen führen dürfte als im Fall zentraler Entscheidungen und die Folgewirkungen von Fehlschlägen sachlich und räumlich begrenzt sind.

Trotzdem gibt es gewichtige Gründe, die für eine Aufgabenerledigung auf zentraler Ebene sprechen. Dazu zählen z.B. der größere Erfahrungsschatz, der aus der Wiederholung gleichartiger Aufgabenerledigung resultieren kann oder aber Verbundvorteile, wenn mehrere Politikbereiche koordiniert werden müssen, weil zwischen ihren Zielen oder Instrumenten Interdependenzen bestehen. Damit – abseits der prinzipiellen Überlegungen – rationale Entscheidungen über die Zuordnung der Aufgaben zu Gebietskörperschaften getroffen werden, ist es besonders wichtig, daß die Nutzen und Kosten von staatlichen Maßnahmen, die sowohl für die eigenen Mitglieder einer Gebietskörperschaft als auch für diejenigen anderer Körperschaften entstehen, transparent gemacht werden. Entscheidungs- und Finanzierungs Kompetenzen müssen dabei möglichst deckungsgleich sein, und der Kreis der Nutznießer muß mit demjenigen der Zahler und der Entscheider übereinstimmen. Andernfalls besteht die Gefahr von Finanzierungszusammenbrüchen, von "moral hazard", z.B. im Zusammenhang mit Mischfinanzierungen, mit der Folge einer Fehlallokation von Ressourcen und der Verschwendung öffentlicher Mittel (HENKE, 1983, S. 139 f.). Die Forderung nach Einhaltung dieses Verbundes von Zahlern, Nutzern und Entscheidern enthält das zweite anfangs genannte Prinzip, das "Prinzip der fiskalischen Äquivalenz". Stimmt die räumliche Reichweite öffentlicher Güter nicht mit den Grenzen der anbietenden Gebietskörperschaft überein, so kommt es zu nicht-pekuniären räumlichen externen Effekten oder Spillovers. Will man die damit verbundene Verletzung des Prinzips fiskalischer Äquivalenz vermeiden, kann eine Zentralisierung von Zuständigkeiten sinnvoll sein, womit aber zunächst nur die Regelungskompetenz angesprochen ist. Räumliche externe Effekte bei öffentlichen Leistungen können normalerweise durch Verhandlungen zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften internalisiert werden,<sup>2</sup> wobei die nächst höhere Gebietskörperschaft für die Regeln zu sorgen hätte. Als Beispiel hierfür kann das Gebot stehen, Zweckverbände zu gründen, wie es traditionell z.B. für Wasser- und Abwasserprobleme gilt und generell bei Umweltfragen zunehmend Bedeutung haben könnte.

Die bisherigen Überlegungen lassen erkennen, daß – ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip – im Einzelfall geprüft werden muß, welche Aufgaben und – gegebenenfalls – welche der zuvor genannten Kompetenzen, welcher Ebene der Gebietskörperschaften zuzuweisen ist. Als Hilfsmittel kann ein Kriterienkatalog dienen (LAASER, SOLTWEDEL, 1993, S. 13), der eine Abweichung von einer möglichst dezentralen Kompetenzzuweisung dann sinnvoll erscheinen läßt, wenn

---

<sup>2</sup> Dabei wird, um eine Bezugnahme auf das COASE-Theorem zu ermöglichen, unterstellt, daß die Zahl der Beteiligten und die Transaktionskosten vergleichsweise gering sind.

- auf den unteren Ebenen das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht zu realisieren ist, insbesondere wenn die Streuung der Reichweite einer wirtschaftspolitischen Aufgabenwahrnehmung über das Gebiet der Gebietskörperschaft hinausgeht,
- zentrale öffentliche Güter bereitgestellt werden müssen oder
- produktionstechnische Zusammenhänge bei der Wahrnehmung der wirtschaftspolitischen Aufgabe (wie Skalenerträge, Verbundvorteile, Anteilbarkeiten oder Koordinierungszwänge) eine zentrale Kompetenzzuweisung nahelegen.

Die Forderung nach einer gesamtwirtschaftlich effizienten Politik in einem föderalen Staatswesen bezieht sich nicht nur auf die Allokation, sondern auch auf Verteilungsziele, die zwar ethischen Prinzipien unterliegen, deren Umsetzung aber den Gesetzen der ökonomischen Effizienz gehorchen sollte. Zunächst ist wichtig, daß ein Konsens sowohl über den Empfängerkreis, das Ausmaß der Umverteilung als auch über die moralische Rechtfertigung der Umverteilung besteht.<sup>3</sup> Dieser Konsens dürfte in der Regel auf zentraler Ebene schwerer zu finden sein als auf lokaler Ebene, wo die Beseitigung armutsbedingter negativer externer Effekte (Kriminalitätsrate, Bettler) den Zahlern unmittelbar vor Augen geführt wird. Eine generell wichtige Forderung besteht darin, daß die Umverteilung transitiv ist, d.h. daß die Umverteilungsmaßnahmen den Bedürftigsten nutzen. Gehören die Bedürftigsten aber einer anderen Gebietskörperschaft an, so kann gerade diese Forderung dazu führen, daß das Ziel besser auf zentraler Ebene erreicht werden kann. Dabei ist – schon unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzip – nicht unbedingt eine zentrale Umverteilungsbürokratie erforderlich. Vielmehr muß geprüft werden, ob die Ziele nicht durch einen ungebundenen Finanzausgleich zwischen den Gebietskörperschaften kostengünstiger erreicht werden können. Auch dabei können Intransitivitäten auftreten, indem ärmere Bürger einer reichen Region Transfers an reichere Bürger einer armen Region leisten. Trotzdem spricht auch hier viel für die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips derart, daß die zentrale Ebene nur die Transfersumme festlegt, die untere Ebene aber über die Verwendung der Mittel entscheidet. Die inzwischen lange Erfahrung mit dem gebundenen Finanzausgleich, der zentral vor allem über die Struktur- und Regionalfonds der EG abgewickelt wird, zeigt, daß sich gerade dabei häufig solche Gruppen Vorteile verschaffen, die gar nicht gefördert werden sollen.

### **3 Kompetenzverteilung und Finanzierungsstruktur in wichtigen Teilbereichen der Agrarpolitik**

Die Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik auf die verschiedenen föderalen Ebenen ist im wesentlichen schon in den Römischen Verträgen festgeschrieben worden. Durch die Haushalts- und Agrarreform von 1988 sowie durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) wurden die Kompetenzen der EG im Rahmen der Struktur- und Regionalpolitik allgemein und auch für die Agrarstrukturpolitik ausgeweitet. Obwohl durch den Vertrag von Maastricht 1992 das Subsidiaritätsprinzip in den EG-Vertrag (Art. 3b) aufgenommen wurde, war damit keine Debatte über eine grundsätzliche Neuzuweisung schon festgelegter Kompetenzen verbunden. Vielmehr beschränkt sich der Anwendungsbereich des Prinzips auf die konkurrierenden Kompetenzen der EG und wird zudem lediglich als Prinzip zur Ausübung schon übertragener Zuständigkeiten ausgelegt (LAASER, SOLTWEDEL 1993, S. 16).

---

<sup>3</sup> Zu einer ausführlicheren Diskussion der Problematik vgl. LAASER, SOLTWEDEL, 1993, S. 13 f.

In der Markt- und Preispolitik liegt die Regelungs-, Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz praktisch vollständig auf EG-Ebene. Nationale Behörden sind lediglich mit der Durchführung beauftragt. Die Finanzierungsstruktur hat sich seit der Gründung der EG insofern geändert, als die Einnahmen aus Einfuhrabgaben (Zölle, Abschöpfungen) drastisch abgenommen haben und durch eine Beteiligung an den nationalen Mehrwertsteuer-aufkommen, wobei das Bruttosozialprodukt als Bezugsgröße für den Gesamtplanfonds und die nationalen Quoten dient, ersetzt wurde.<sup>4</sup> Die Gesamtausgaben der EG und die Ausga-ben des Garantiefonds für Landwirtschaft, über den auch die EG-Anteile an der Vorruhe-stands- und Extensivierungsregelung abgewickelt werden, sind seit der Gründung der EG stark gestiegen.<sup>5</sup> Zudem erhöht sich der Anteil der Agrarstrukturausgaben (Ausrichtungs-fonds) an den gesamten Agrarausgaben aufgrund der Agrar- und Haushaltsreformen von 1988 deutlich.

Im Unterschied zur Markt- und Preispolitik war die Kompetenz bezüglich der Agrarstruk-turpolitik zunächst weitgehend auf nationaler Ebene verblieben und erhielt erst 1972 mit der Verabschiedung der Strukturrichtlinien einen EG-Rahmen zur Koordinierung der nationalen Maßnahmen. Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und den Gipfelbeschlüssen zur Agrar- und Haushaltspolitik von 1988 wurde die Tendenz verstärkt, Kompetenzen von der nationalen auf die EG-Ebene zu verlagern. Ein wichtiges Instrument hierzu war die kräftige Aufstockung der EG-Strukturfonds. Dies gilt nicht nur bezüglich agrarstruktureller Maßnahmen, die traditionell im Rahmen der nationalen Interventionen einen wichtigen Raum einnahmen und durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, mitfinanziert wurden, wie z.B. einzelbetriebliche Investitionsförderung und Flurbereinigung, sondern vor allem hinsichtlich sogenannter "Besonderer Einzelmaßnahmen", wie Flächen-stillegung, Extensivierung, Vorruhestandsregelung und jener koordinierten regionalen Interventionen verschiedener Strukturinstrumente, die sich auf die fünf vorrangigen Ziele der Strukturfonds konzentrieren (Kommission, 1990).

Ziele und Handlungsrahmen für die "horizontale" Agrarstrukturpolitik sind auf zentraler Ebene in der sogenannten Effizienzverordnung niedergelegt (VO EG Nr. 2328/91 des Rates vom 15.07.1991), deren Umsetzung dezentral auf nationaler Ebene, in Deutschland durch die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz, erfolgt. Die Finanzierung der agrarstrukturellen Maßnahmen erfolgt zu 60 v.H. durch den Bund und zu 40 v.H. durch die Länder. Beim Küstenschutz liegt das Verhältnis bei 70 zu 30 v.H. Die Erstattungssätze der EG für die Einzelmaßnahmen schwanken zwischen 25 und 50 v.H. und werden durch den EAGFL, Abteilung Ausrichtung, abgewickelt. Bezüglich der Ziele 1-5 entwickeln die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit einzelnen oder mehreren Regionen Förderkonzepte, die der Kommission zur Prüfung und Abstimmung vorgelegt werden. Die Kofinanzierungsanteile der EG über die Strukturfonds betragen 50-75 v.H. für Ziel-1-Regionen und

---

<sup>4</sup> Nach den Gipfelbeschlüssen von Edinburgh im Dezember 1992 soll der Gesamtplanfonds von derzeit 1,2 v.H. des EG-Bruttosozialprodukts auf 1,27 v.H. bis 1999 steigen. Gleichzeitig soll die 1988 eingeführte Kappungsgrenze, bis zu der die nationalen MWST-Einnahmen die nationalen Beitragszahlungen bestimmen, von 55 v.H. auf 50 v.H. gesenkt werden. Für die restlichen Mittel bildet das nationale BSP die Bemessungsgrundlage. Diese Regelung wurde eingeführt, um regressive Effekte der MWST-Bemessungsgrundlage abzubauen. Zu Einzelheiten vgl. MESSAL, KLEIN, 1993, S. 375-383.

<sup>5</sup> Zu Einzelheiten vgl. SCHRADER, 1993.

25-50 v.H. für ländliche Gebiete (Ziel 5b). Hier sollen nach den Vorschlägen der Kommission vom März 1993 demographische Faktoren stärker berücksichtigt werden.<sup>6</sup>

Im dritten wichtigen Teilbereich, der Agrarsozialpolitik, liegt die Regelungskompetenz nach wie vor weitgehend auf nationaler Ebene und wird auch über die nationalen Haushalte finanziert. In der Bundesrepublik, wo für die Landwirtschaft ein separates Alters-, Kranken- und Unfallversicherungssystem besteht, hat die Agrarsozialpolitik einen Anteil von etwa einem Drittel am nationalen Agrarhaushalt. Ähnliche Verhältnisse herrschen in Luxemburg und Frankreich, wohingegen die Landwirtschaft in den meisten anderen Mitgliedsländern in das allgemeine Sozialversicherungssystem integriert ist.

Ein vierter Bereich der Agrarpolitik, der sektorübergreifend an Bedeutung gewinnt, ist die Umweltpolitik. Für die Landwirtschaft haben zwei Aspekte Bedeutung: (1) National divergierende Umweltpolitiken können zu unterschiedlichen Produktnormen führen und den freien Warenverkehr behindern. (2) Unterschiedliche Produktions- und Verfahrensnormen bezüglich der Umweltbeanspruchung können den Wettbewerb zwischen Produzenten beeinträchtigen. Mit Verabschiedung der EEA wurde neben dem Artikel 100 a, der eher auf eine gemeinschaftliche Rechtsangleichung abzielt, insbesondere mit den Artikeln 130 r-t eine umfassende Rechtsgrundlage für die Umweltpolitik geschaffen.<sup>7</sup> Über die Festlegung einer Zuständigkeitsnorm hinaus, die mit Artikel 130 r, Abs. 4 auch das Subsidiaritätsprinzip enthält, werden Grundsätze einer Umweltpolitik formuliert. Hierzu zählen das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip sowie die Zielsetzung, die Erfordernisse der Umweltpolitik zu Bestandteilen der anderen Gemeinschaftspolitiken zu erheben. Letzteres wurde auch schon vor der Verabschiedung der EEA unter Berufung auf Artikel 43 des EWG-Vertrags praktiziert, so u.a. das Hormonverbot in der Tierproduktion und die Förderung der umweltverträglichen Landwirtschaft.

#### 4 Beurteilung und Korrekturvorschläge

Eine Beurteilung der einzelnen Bereiche der Agrarpolitik auf der Grundlage des in Kapitel 2 dargelegten Referenzsystems bereitet aus verschiedenen Gründen Schwierigkeiten. Zunächst kann kaum unterstellt werden, daß die zuvor diskutierten agrarpolitischen Interventionen, generell oder auch nur überwiegend, öffentliche Güter darstellen, also mit Marktversagen begründet werden könnten. Im Gegenteil, aus den vielfältigen Interventionen resultieren Wohlfahrtsverluste (public bads), was in der Literatur hinreichend belegt ist. Da andererseits aber eine gesamtwirtschaftlich effiziente Kompetenzzuweisung als Teil der Wirtschaftsordnung fraglos ein öffentliches Gut ist, scheint es angemessen, die tatsächliche mit der theoretisch begründbaren Kompetenzverteilung zu konfrontieren und darüber hinaus zu analysieren, ob hierbei beobachtbare Abweichungen Bedeutung für das Ausmaß und die Form agrarpolitischer Interventionen in der EG haben. Betrachtet man das gesamte Bündel des agrarpolitischen Instrumentariums, so nimmt, gemessen an den Allokations- und Verteilungswirkungen, die Markt- und Preispolitik – einschließlich der jüngst beschlossenen flächenbezogenen Zahlungen –, wenn auch mit abnehmender Tendenz, eine herausragende Position ein. Da die Politik seit Gründung der EG auf einen Schutz der Produzenten zielte, sind – gegenüber dem marktwirtschaftlichen Referenzsystem – gravierende Allokations- und

---

<sup>6</sup> Vgl. Agra-Europe Nr. 13/93 (29.03.93) und Nr. 19/93 (10.05.93) jeweils Dokumentation.

<sup>7</sup> Zu einer knappen Darstellung der Rechtsgrundlagen und der daraus resultierenden Implikationen für die Agrarpolitik und die Landwirtschaft vgl. SCHEELE (1991 und 1993).



Verteilungswirkungen die Folge. Bezogen auf die einzelnen Mitgliedsländer führten die preisstützungsbedingten Ausgaben- und Einnahmeeffekte (Finanztransfers) zu sehr unterschiedlichen Nettotransferpositionen. Länder mit einem im Vergleich zur Bevölkerung reichlichen landwirtschaftlichen Produktionspotential wurden aufgrund des Einnahmen- und Ausgabensystems der EG zu "Nettoempfängern" (Italien, Dänemark), andere zu "Nettozahlern", wie z.B. das Vereinigte Königreich und die Bundesrepublik Deutschland (OTT, 1987). Diese Finanzposition steht in keinem erkennbaren Zusammenhang zu den relativen Pro-Kopf-Einkommen. Das Vereinigte Königreich hat mit dieser Begründung mehrfach Beitragsrabatte durchgesetzt, die aber in Zukunft mit der Entlastung des Vereinigten Königreichs, die sich aus den Gipfelbeschlüssen von Edinburgh ergibt, verrechnet werden.

Ursache der zunächst weitgehend unbeabsichtigten internationalen Allokations- und Verteilungswirkungen sind der hohe Agrarschutz in Verbindung mit einer unterschiedlichen landwirtschaftlichen Ressourcenausstattung. Obwohl Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz auf einer zentralen – der EG-Ebene – liegen, ist Kongruenz zwischen Nutznießern und Zahlern – vor allem wegen der empirischen Probleme bei der Ermittlung der Allokations- und Verteilungswirkungen – weder durch die derzeit gewährten Rabatte noch durch ein anderes Einnahmesystem zu erreichen, das sich z.B. an der wirtschaftlichen Bedeutung des Agrarsektors in den Mitgliedsländern orientieren könnte. Die durch das System fraglos gestützte Finanzierungssillusion ressourcenreicher Länder, wie z.B. Frankreichs, dürfte aber – in Verbindung mit den noch weitgehend praktizierten Einstimmigkeitsbeschlüssen im Ministerrat – eine Ursache für die Zementierung dieses Mißstandes sein. Auch die auf dem Wirtschaftsgipfel von Edingburgh beschlossene weitere Verlagerung der Finanzierungsbasis in Richtung des Bruttosozialprodukts (MESSAL, KLEIN, 1993) kann dieses Problem kaum lindern. Eine Rückverlagerung der Kompetenz auf die nationale Ebene wäre wiederum mit einem Gemeinsamen Markt nicht vereinbar, der allerdings ohnehin schon seit geraumer Zeit durch das praktizierte Währungsregime in Verbindung mit dem "switch-over-System" für den Agrarbereich nicht mehr gegeben ist.

Da der hohe Agrarschutz mit den im EG-Vertrag genannten Zielen kaum zu begründen ist (SCHRADER, 1988) und außer den insgesamt sehr hohen volkswirtschaftlichen Kosten und vielfältigen, schwer zu rechtfertigenden Verteilungswirkungen auch internationale Handelsstreitigkeiten verursacht, wäre der Abbau der sektoralen Protektion der naheliegendste Weg zur Problemlösung. Die Beschlüsse zur Agrarreform vom 1. Juli 1992 gehen nur scheinbar in diese Richtung. Die Preissenkungen bei Getreide, Ölsaaten, Eiweißpflanzen und Rindfleisch werden durch permanente, flächen- bzw. tiergebundene Zahlungen kompensiert. Die agrarpolitisch bedingten Transferströme zwischen den Mitgliedsländern und den Sektoren werden hierdurch zwar transparenter, aber kaum verringert. Dies gilt auch für die gleichzeitig eingeführten quasi obligatorischen und bezahlten Flächenstilllegungen. Als positiven verteilungspolitischen Aspekt mag man werten, daß die Aufbringung der Umverteilungsmittel sich tendenziell von den Verbrauchern zu den Steuerzahlern verlagert. Auch werden hierdurch Allokationsverzerrungen im Konsumbereich abgebaut.

Die Agrarstrukturpolitik in der EG umfaßt einen äußerst heterogenen Katalog von Maßnahmen, für deren Anwendung und finanzielle Ausstattung die EG Rahmenrichtlinien festgelegt hat. Infolge der praktizierten Mischfinanzierung durch die EG, die Staaten und die Regionen (Bundesländer) ist die Nutznießer-Zahler-Kongruenz durchgehend verletzt. Die hierdurch verursachte Finanzierungssillusion wird noch dadurch verstärkt, daß die Folgekosten der Maßnahmen in Form höherer Marktordnungsausgaben auf EG-Ebene anfallen und häufig auf regionaler Ebene nicht erkannt werden. Es kann aber nicht bestritten werden, daß praktisch alle Strukturmaßnahmen Kostensenkungen für die Erzeuger beinhalten und damit

ähnliche Wirkungen wie ein preispolitischer Schutz des Agrarsektors haben. Darüber hinaus sind die Maßnahmen in hohem Maße widersprüchlich.<sup>8</sup> So werden einerseits Produktionsbeihilfen mit dem Ziel gezahlt, die Produktion an Standorten mit hohen Kosten aufrechtzuerhalten (Ausgleichszulage) und gleichzeitig Prämien für die Stilllegung von Ackerflächen angeboten. Nahezu alle Maßnahmen, so auch die einzelbetriebliche Investitionsförderung, konzentrieren sich auf kleinere Betriebe, so daß ineffiziente Produktionsstrukturen konserviert werden. Wegen der offensichtlichen Inkonsistenzen, Ineffizienzen und des mit der Implementierung verbundenen bürokratischen Aufwands sollten diese Maßnahmen generell eingeschränkt – oder besser – eingestellt werden.

Die Kompetenz für die Sozialpolitik ist in der EG den einzelnen Staaten zugeordnet. Diese Entscheidung erscheint insoweit sachgerecht, als die Sozialpolitik von ihrer Intention her eigentlich als allokatonsneutral anzusehen ist; dies dürfte jedoch ganz prinzipiell nur für eine alle Sektoren umfassende Sozialpolitik zu realisieren sein. Am Beispiel der Bundesrepublik kann gezeigt werden, daß die Agrarsozialpolitik zunehmend als Instrument der landwirtschaftlichen Einkommenspolitik benutzt wird (SCHEELE, 1990). Die massive Entlastung von Sozialabgaben stellt eine allgemeine sektorale Kostenentlastung dar, die zu einem überhöhten Faktoreinsatz führt. Neben intersektoralen Allokationsverzerrungen resultieren hieraus auch intrasektorale Verzerrungen zwischen den Mitgliedsländern. Anreize zu diesem Verhalten der nationalen Regierungen bietet u.a. wiederum die systembedingte Möglichkeit, einen Teil der Folgekosten einer erhöhten Agrarproduktion auf die EG abzuwälzen. Die problemadäquate Lösung besteht darin, daß die Mitgliedstaaten zu einer sektorneutralen Sozialpolitik verpflichtet werden (z.B. im Rahmen der bestehenden EG-Kompetenz zur Beihilfeaufsicht), nicht aber in einer Kompetenzverlagerung auf die EG-Ebene. Letzteres ist insofern – allerdings nur scheinbar – der Fall, als ein zunehmender Teil einkommenspolitischer Maßnahmen der EG als Sozialpolitik deklariert wird. Anreiz hierzu bieten – bei der gegebenen Interessenlage des Agrarministerrates – die GATT-Verhandlungen, in denen Übereinstimmung besteht, daß sozialpolitische Maßnahmen nicht Gegenstand der Verhandlungen zum Abbau des Agrarschutzes sind.

Für die Umweltbeanspruchung durch die Landwirtschaft – soweit es sich nicht um grenzüberschreitende Probleme der Luft- oder Wasserverschmutzung handelt – und für umweltrelevante Leistungen scheint eine zentrale Regelung wenig angemessen, da die Knappheit spezifischer Umweltgüter in Form bestimmter Landschafts- und Bewirtschaftungsformen oder z.B. auch von Grundwasser weitgehend ein nationales oder gar regionales Problem darstellt. Dies gilt nicht nur wegen des räumlich sehr unterschiedlichen Angebots, sondern auch wegen der unterschiedlichen Ansprüche der Nutzer von Umweltgütern. Folgt man dieser Einschätzung, so bieten sich, falls Marktlösungen ausscheiden, national oder regional unterschiedliche Anreizsysteme oder Nutzungsbeschränkungen als Instrument an. Von den (negativ) betroffenen Produzenten werden strengere Auflagen als in Nachbarländern als Wettbewerbsverzerrung beklagt. Entscheidend für die Einkommens- und Allokationswirkungen sind aber nicht die unter Umständen divergierenden Umweltstandards, sondern letztlich die jeweilige Zuordnung der Eigentumsrechte, von der eventuelle Entschädigungszahlungen abhängen. Da aber die nationalen Eigentumsordnungen vom EG-Vertrag und der EEA unberührt bleiben, zeichnet sich hier ein Konfliktfeld ab. Es ist z.B. nicht auszuschließen, daß umweltpolitisch motivierte Programme, wie sie z.B. in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz initiiert wurden, letztlich zu einem neuen Sub-

---

<sup>8</sup> Zu Einzelheiten und einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung vgl. SCHRADER (1988; 1991, S. 42 f.).

ventionswettbewerb zugunsten der örtlichen Landwirtschaft führen.<sup>9</sup> Dies gilt deshalb, weil die nationale Zuständigkeit für die Finanzierung der Umweltpolitik festgeschrieben ist (Artikel 130 r, Abs. 4), und in diesen Programmen die Eigentumsrechte an der Natur sehr weitgehend den Landwirten zugeschrieben werden. Zwar unterliegen Umweltbeihilfen den allgemeinen Beihilfavorschriften, jedoch dürften sich die betroffenen Regierungen gegen eine derartige Einstufung der "Entschädigungszahlungen" wehren, die aufgrund der gewählten Festlegung der Eigentumsrechte notwendig sind. Supranationale Koordinierung scheint vorläufig unvermeidlich, weil die angemessene Zuordnung der Kosten nur insoweit erfolgt, als die Entschädigungszahlungen getragen werden. Die fiskalischen Kosten der durch diese Zahlungen erhöhten Agrarproduktion werden zu einem großen Teil auf die EG abgewälzt.

Mit einem Abbau des Preisschutzes und der dadurch bedingten Transfers würde also auch in diesem Bereich die Kongruenz von Nutznießern und Zahlern erhöht und der Anreiz für einen derartigen Subventionswettbewerb geringer. Mit dazu beitragen würde dann auch eine striktere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und die Durchsetzung der fiskalischen Eigenverantwortlichkeit, weil die Vorteile bestimmter Landschafts- und Bewirtschaftungsformen sehr kleinräumig zugeordnet werden können. Der – abweichend von diesen Überlegungen – aufgrund der EG-Agrarreform eingeschlagene Weg, die EG an der Finanzierung von regionalen Umweltschutzprogrammen zu beteiligen (SCHRADER, 1993), obwohl die räumliche Reichweite der Wirkungen die Regionsgrenzen kaum überschreiten dürfte, scheint der falsche Weg. Hierdurch wird die Finanzierungszugewinnung bei der Bereitstellung örtlicher oder regionaler Umweltgüter verstärkt, da die Nutznießer-Zahler-Kongruenz verletzt und zudem einer Kompetenzverlagerung in Richtung EG auch in der Umweltpolitik Vorschub geleistet wird, die sachlich kaum zu rechtfertigen ist.

Die Analyse der einzelnen Bereiche der Agrarpolitik unter Gesichtspunkten des fiskalischen Föderalismus hat gezeigt, daß die Eingriffsintensität gerade auf zentraler Ebene sehr hoch ist. Eine Vertiefung der Integration wäre unter Allokations- und Verteilungsgesichtspunkten insofern denkbar, als einige Maßnahmen, wie z.B. Grenzausgleichsregelungen, national zugeteilte Produktionsquoten und freiwillige oder obligatorische Flächenstillegungen aufgegeben würden. Weiterhin würde ein Abbau des Agrarschutzes, dessen Höhe teilweise durch systemimmanente moral-hazard-Probleme zu erklären ist, dazu führen, daß Anreize für struktur-, sozial- und umweltpolitische Interventionen, die weder allokations- noch verteilungspolitisch zu rechtfertigen und auch eine Folge der Mischfinanzierung sind, auf nationaler und regionaler Ebene abgebaut würden. Bei einer schnellen Entwicklung in diese Richtung sollten unter Umständen erforderliche Übergangsmaßnahmen nach einheitlichen Regeln aber unter nationaler finanzpolitischer Zuständigkeit durchgeführt werden. Eine derartige Entwicklung würde zu einem Abbau der Sonderstellung des Agrarsektors und damit zu dessen Integration in die allgemeine Wirtschaftspolitik beitragen. Eine europäische Desintegration wäre hiermit nicht verbunden; vielmehr würde ein Abbau des außerordentlich hohen Agrarschutzes zu einem Abbau der Spannungen in den internationalen Handelsbeziehungen beitragen, und außerdem wären gravierende Allokationsgewinne und Haushaltsentlastungen zu erwarten. Die strenge Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, gepaart mit fiskalischer Eigenverantwortlichkeit, müßte Leitlinie für punktuell wünschenswerte struktur- oder umweltpolitische Eingriffe sein. Die als Folge des Maastricht-Vertrages, insbesondere in der Bundesrepublik stark belebte Forderung der Regionen nach mehr

---

<sup>9</sup> Dies gilt auch für den sogenannten Trinkwasserpenny, dessen Zahlung durch die Verbraucher nicht de jure aber de facto das Eigentumsrecht am Grundwasser den Landwirten zuordnet.

Mitsprache kann nur dann gerechtfertigt werden, wenn die obigen Prinzipien beachtet werden. Gerade im Bereich der Agrarumweltpolitik (Extensivierungsprogramme) entsteht aber der Eindruck, daß es den Ländern nur um mehr Mitsprache und um mehr Geld aus Brüssel zu tun ist.

## Literaturverzeichnis

AGRA-EUROPE, Unabhängiger Europäischer Presse- und Informationsdienst für Agrarpolitik, Bonn, lfd. Jgg.

HENKE, Klaus-Dirk, Neuordnung des Finanzausgleichs im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland. In: Herbert GIERSCH (Hrsg.). Wie es zu schaffen ist. (Agenda für die deutsche Wirtschaftspolitik). Stuttgart 1983, S. 128-152

KLODT, Henning, Jürgen STEHN et al., Die Strukturpolitik der EG. Kieler Studien, Nr. 249, Tübingen, 1992

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (KOMMISSION), Die Landwirtschaft und die Reform der Strukturfonds. Luxemburg, 1990

LAASER, Claus-Friedrich, Rüdiger SOLTWEDEL et al., Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik. Kieler Studien, Nr. 255, Tübingen, 1993

MESSAL, Rüdiger, Armin KLEIN, Finanzlasten und Eigenmittelstruktur der Europäischen Gemeinschaft. Wirtschaftsdienst, Jg. 73, Heft 7 (Juli 1993), S. 375-383

OATES, Wallace E., Fiscal Federalism. New York, 1972

OTT, Günther, Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften. Finanzwirtschaftliche Schriften, 34, Frankfurt/Main, 1987

SCHEELE, Martin, Die Harmonisierung der landwirtschaftlich relevanten Umwelt- und Naturschutzpolitik – Ökonomische Implikationen und politische Handlungsspielräume. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 27, 1991, S. 451-460

– –, Die politische Ökonomie landwirtschaftlicher Einkommenspolitik im Rahmen der Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Kiel, 1990

– –, Spatial Effects of Environmental Strategies – Implications for the Allocation of Political Competence in Federal Systems. Institut für Agrarökonomie, Göttingen. Diskussionsbeitrag, Nr. 9301, Göttingen, Januar 1993

SCHRADER, Jörg-Volker, Anpassungsprozesse in der ostdeutschen Landwirtschaft. Analyse und Bewertung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 171/172, Kiel, August 1991

– –, EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen. Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 217, Kiel, Oktober 1993

– –, EG-Gipfelbeschlüsse zur Agrar- und Haushaltspolitik: Schritte in die falsche Richtung. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, Nr. 143, Kiel, September 1988

WANIEK, Roland W., Die Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft – eine kritische Bestandsaufnahme. Ruhr-Forschungsinstitut für Innovations- und Strukturpolitik e.V., Bochum, 1992