



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

*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.

Schlagheck, H.: Auswirkungen der Kompetenzverteilung im kooperativen Föderalismus Deutschlands und in der EG auf die Gestaltung der Agrarstrukturpolitik. 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. 89-99.

AUSWIRKUNGEN DER KOMPETENZVERTEILUNG IM KOOPERATIVEN FÖDERALISMUS DEUTSCHLANDS UND IN DER EG AUF DIE GESTALTUNG DER AGRARSTRUKTURPOLITIK

von

Hermann SCHLAGHECK*

1 Einleitung

Unter "**Agrarstruktur**" sind Faktoren oder Zustände in der Landwirtschaft und in landwirtschaftsnahen Bereichen zu verstehen, die relativ beständig sind. Die Politik steht vor der Frage, ob Bestehendes zu erhalten oder zu ändern ist.

Wesentliches Ziel der **Agrarstrukturpolitik** ist die **Veränderung**, wenn es um die Verbesserung des Verhältnisses zwischen den Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital geht. Jedoch charakterisieren nicht nur **betriebsbezogene** Kriterien wie Größe, AK-Besatz und Verfügung über evtl. Lieferrechte die Agrarstruktur. Ebenso ist das, was die Betriebe umgibt, die Landschaft, Teil der Agrarstruktur. Diese könnte sich im Wandel der Betriebsstrukturen in ungewollte Richtung verändern. Um die Vielfalt und damit Attraktivität einer Landschaft zu wahren, wäre also auch die **Sicherung des Bestehenden** Ziel der Agrarstrukturpolitik.

Agrarstrukturpolitik befindet sich demnach in einem ständigen Entscheidungsprozeß, entweder Strukturwandel zu fördern oder erhaltenswerte Zustände zu sichern - bei widerstreitenden Interessen zwischen den am Entscheidungsprozeß Beteiligten.

In der Folge geht es um die Frage, wie und mit welcher Intensität EG, Bund und Länder **Einfluß** darauf **nehmen**, welche Agrarstrukturen sich in Deutschland und in der EG herausbilden und welche Maßnahmen zur Agrarstrukturentwicklung oder -sicherung ergriffen werden sollen.

2 Nationale Agrarstrukturpolitik

2.1 Verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Für die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Agrarstrukturpolitik ist u.a. Art. 30 Grundgesetz einschlägig. Danach ist "die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der **Länder**, soweit das Grundgesetz (GG) keine andere Regelung trifft oder zuläßt".

Die Verfassung sieht in Art. 91a für bestimmte Aufgaben das Zusammenwirken von Bund und Ländern vor, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Die

* Prof. Dr. H. Schlagheck, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rochusstraße 2-6, 53123 Bonn

Agrarstrukturpolitik wird von gesamtstaatlicher Relevanz gesehen. Deshalb gehört die "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) zu den in Art. 91a GG verankerten Gemeinschaftsaufgaben.

Die Gemeinschaftsaufgabe ist seit 1973 das zentrale Instrument zur Ausrichtung der Agrarstrukturentwicklung in Deutschland und wird u.a. ergänzt

- durch eine Ende der 60er Jahre speziell für Landwirte eingeführte und allein vom Bund finanzierte **Vorruhestandsregelung**,
- durch die Voraussetzung der Hofabgabe, um in den Genuß eines angemessenen **landwirtschaftlichen Altersgeldes** zu kommen,
- und durch investive Fördermaßnahmen, die einzelne Länder **außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe** in eigener Regie und ohne Bundesbeteiligung durchführen.

2.2 Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" als zentrales Instrument nationaler Agrarstrukturpolitik

Das Gemeinschaftsaufgabengesetz sieht nach Änderung 1993 folgende Maßnahmen vor:

1. Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft durch
 - a) rationellere Gestaltung land- und forstwirtschaftlicher Betriebe,
 - b) Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung,
 - c) Ausgleich natürlicher Standortnachteile,
 - d) sonstige Maßnahmen, die unter besonderer Berücksichtigung der bäuerlichen Familienbetriebe für die gesamte Land- und Forstwirtschaft bedeutsam sind;
2. Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes durch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur nach dem Flurbereinigungs-gesetz einschließlich von Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltigen leistungs-fähigen Naturhaushaltes;
3. wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen;
4. Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft durch
 - a) Förderung von Zusammenschlüssen land-, fisch- und forstwirtschaftlicher Erzeuger,
 - b) Errichtung, Ausbau, Zusammenfassung und Stilllegung von Vermarktungseinrich-tungen zur Rationalisierung und Verbesserung des Absatzes land-, fisch- und forst-wirtschaftlicher Erzeugnisse;
5. Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten der Nord- und Ostsee sowie an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten (Küstenschutz).

Soweit der vom GAK-Gesetz vorgegebene Rahmen für nationale Agrarstrukturmaßnahmen mit Bundesbeteiligung. Was davon Realität wird, also die **sachliche Schwerpunktsetzung**,

wird im Planungsausschuß, dem beschlußfassenden Gremium der GAK entschieden. Ihm gehören der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als Vorsitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und ein Minister (Senator) jedes Landes an. Der Bund verfügt über 16 Stimmen; die Länder haben jeweils eine Stimme. Ein Beschluß bedarf der Stimmen des Bundes **und** der Mehrheit der Länderstimmen.

Für die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe, die allein durch die Länder erfolgt, wird jährlich von Bund und Ländern ein gemeinsamer Rahmenplan aufgestellt.¹ Dieser beschreibt in Form von Förderungsgrundsätzen die im einzelnen vorgesehenen Maßnahmen. Der Bund beteiligt sich in der Regel mit 60% (beim Küstenschutz 70%) an der Finanzierung.

Die Maßnahmenblöcke

- | | |
|--|------------|
| - einzelbetriebliche Förderung (einschl. Ausgleichszulage) | (44 v.H.), |
| - Wasserwirtschaft | (17 v.H.), |
| - Flurbereinigung | (10 v.H.), |
| - Marktstruktur
und | (8 v.H.) |
| - Küstenschutz | (6 v.H.) |

erforderten in den zurückliegenden Jahren rd. 85 v.H. aller Mittel des Rahmenplans.

Die **räumliche Schwerpunktbildung**, d.h. die Entscheidung darüber, welche Maßnahmen regional prioritär und welche nachrangig zur Anwendung kommen, obliegt vorrangig den Ländern. Die Länder melden dazu im Rahmen der mit Hilfe eines Verteilungsschlüssels zugewiesenen Bundesmittel ihren Bedarf an. Geht der Mittelbedarf über die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel hinaus, kommen die Länder nicht umhin, ihre Schwerpunktssetzung zu überprüfen.

Für den geltenden **Rahmenplan 1993** stehen insgesamt 4,3 Mrd. DM zur Verfügung; auf den Bund entfallen 2,6 Mrd. DM und auf die Länder rd. 1,7 Mrd. DM.

2.3 Auswirkungen der Kompetenzverteilung auf die nationale Agrarstrukturpolitik

Die Länder können, müssen aber nicht alle Fördermaßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe anwenden. Das Mitfinanzierungsangebot durch den Bund übt jedoch einen gewissen Druck auf die Länder aus, das gemeinsam vereinbarte Maßnahmenbündel des Rahmenplans je nach länderspezifischen Prioritäten und verfügbaren Landesmitteln auch auszuschöpfen.

Der Förderungskatalog der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" ist nicht statisch. Er wurde im Laufe der Jahre den sich ändernden strukturellen Erfordernissen immer wieder angepaßt. Dafür einige Beispiele:

¹ Vgl. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1993 bis 1996 (Bundestags-Drucksache 12/4207)

- Verabschiedung der **EG-Bergbauernrichtlinie 1975** mit der Abgrenzung von benachteiligten Gebieten (rd. 4,0 Mio. ha, davon Kern- und Berggebiete ca. 1,4 Mio. ha). Zusätzlich zur verbesserten Investitionsförderung in allen benachteiligten Gebieten gegenüber den nicht benachteiligten Gebieten wurde in den Berg- und Kerngebieten die Ausgleichszulage eingeführt, ohne daß diese bereits explizit in den Maßnahmenkatalog des Gesetzes der Gemeinschaftsaufgabe aufgenommen wurde. (Die Ausgleichszulage wurde aber nach den Regeln der Gemeinschaftsaufgabe abgewickelt.)
- **1976/77** wurde die einzelbetriebliche Förderung verstärkt der Überschusssituation auf den **Agrarmärkten** angepaßt. Diese Anpassung führte zu Einschränkungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung bis hin zum zeitweiligen Aussetzen der Förderung von Kapazitätserweiterungen in der Milchviehhaltung. (Seit 01.01.1991 ist im Einzelbetrieblichen Förderprogramm (EFP) und Agrarkreditprogramm (AKP) die Förderung von Investitionen im Bereich der Schweineproduktion ausgesetzt, wenn diese Investitionen zu einer Erhöhung der Produktionskapazität führen.)
- **1984** wurde national die "Förderschwelle" abgeschafft. Das **Agrarkreditprogramm** wurde eingeführt.
- Die **Dorferneuerung** wurde in den Maßnahmenkatalog des Rahmenplans aufgenommen, ebenso Maßnahmen gegen neuartige **Waldschäden**.
- Seit **1985** wird die Ausgleichszulage in **allen** benachteiligten Gebieten gewährt, die inzwischen auf rd. 6,0 Mio. ha (= rd. 50% der LF) ausgeweitet wurden.
- **1986** wurde eine Prämie für die erstmalige Niederlassung von Junglandwirten in Höhe von 10 000 DM eingeführt (inzwischen schrittweise auf 23 500 DM angehoben).
- **1988** beschloß der Bundestag auf Vorschlag des Bundesrates eine **Novelle des Gemeinschaftsaufgabengesetzes**. Durch eine neue Zieldefinition wurde die Ausgleichszulage zum gesetzlichen Bestandteil der Gemeinschaftsaufgabe; der Anwendungsbereich der Flurbereinigung wurde ausgeweitet. Außerdem erfahren seitdem bei allen Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe ökologische Belange eine noch stärkere Berücksichtigung.
- **1993** wurde das Gemeinschaftsaufgabengesetz geändert, um den Rahmenplan für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung zu öffnen.

Als **Fazit** ist festzuhalten:

Seit 1973, dem ersten Rahmenplan, wurden zur Verbesserung der Agrarstrukturen in Deutschland gut 40 Mrd. DM an Bundes- und Landesmitteln eingesetzt. Damit wurde ein wesentlicher Beitrag zu gleichgerichteten Produktions-, Lebens- und Arbeitsverhältnissen in landwirtschaftlichen Betrieben und ländlichen Gebieten geleistet.

Gäbe es die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" in Deutschland nicht, müßte sie eingeführt werden. Ohne die Gemeinschaftsaufgabe sähe sich jedes Bundesland gezwungen, ein eigenständiges Strukturkonzept zu verfolgen, wahrscheinlich geprägt von dem politischen Bemühen, sich vom benachbarten Bundesland mehr oder weniger abzuheben. Je nach finanzieller Leistungsfähigkeit des einzelnen Bundeslandes wäre das Ergebnis ein auseinanderlaufendes Förderspektrum mit der Tendenz zu "hausgemachten" Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Bundesländern.

Seit Einführung der Gemeinschaftsaufgabe wurde der Katalog der Fördermöglichkeiten stetig ausgeweitet. Die klaren strukturpolitischen Konturen nationaler Agrarstrukturpolitik sind dadurch teilweise verloren gegangen. Insbesondere der einzelbetrieblichen Förderung fehlt es inzwischen an der erforderlichen Selektivität. Deshalb beraten derzeit Bund und Länder über ein neues, stärker den unterschiedlichen Funktionen von Landwirtschaft Rechnung tragendes Förderkonzept. Einem veränderten Förderkonzept sind jedoch durch den Rechtsrahmen der EG-Strukturpolitik Grenzen gesetzt. (s. Gliederungspunkt 3.5).

Die Gemeinschaftsaufgabe erlaubt aber auch national keine grenzenlose Ausweitung des Förderkataloges. Das Grundgesetz hat in Artikel 91 a Abs. 2 Satz 1 die nähere Bestimmung der Gemeinschaftsaufgabe zwar dem Gesetzgeber überlassen, damit einem sich wandelnden Verständnis des Begriffes "Agrarstrukturverbesserung" entsprochen werden kann. Jede (neue) Maßnahme muß aber zumindest der Agrarstrukturentwicklung dienen; sonst fällt sie in die alleinige Kompetenz der Länder.

Bund und Länder haben sich 1993 darauf verständigt, die Gemeinschaftsaufgabe zu nutzen, um horizontal in Deutschland einen Teil der sogenannten "flankierenden Maßnahmen" zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik durchzuführen. Dabei geht es u.a. um die Förderung extensiver landwirtschaftlicher Produktionsweisen. Die Umsetzung erfolgt national auf zwei Ebenen:

- Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe beteiligt sich der Bund an strukturbedeutsamen Maßnahmen, die horizontalen Charakter und eine markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung zum Ziel haben.
- Die Länder fördern zusätzliche Maßnahmen, die aus regionaler Sicht für eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion erforderlich sind.

Die Förderung z.B. einer 20jährigen Ackerflächenstillegung zu Biotopschutzzwecken fand im Bund/Länder-Förderkonzept keine Berücksichtigung. Eine solche Maßnahme hat überwiegend den Charakter einer Umweltschutzmaßnahme; verfassungsrechtlich ist sie als alleinige Aufgabe der Länder anzusehen.

Die flankierenden Maßnahmen zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik umfassen neben der Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren [VO (EWG) Nr. 2078/92] noch zwei weitere direkt strukturbedeutsame Maßnahmen,

- die Förderung der Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen [VO (EWG) Nr. 2080/92] und
- die Förderung des Vorruhestandes in der Landwirtschaft [VO (EWG) Nr. 2079/92].

Die Förderung der Erstaufforstung ist bereits seit dem 01.01.1993 Bestandteil des Rahmenplans der Gemeinschaftsaufgabe. Die Förderung des Vorruhestandes in der Landwirtschaft fällt dagegen als sozial-strukturelle Maßnahme verfassungsrechtlich in die alleinige Kompetenz des Bundes. Die bereits seit einigen Jahren bestehende nationale Vorruhestandsregelung soll möglichst ohne größere Änderungen fortgesetzt und auf die neuen Bundesländer ausgedehnt werden.

3 EG-Agrarstrukturpolitik

3.1 Rechtliche Grundlagen

Nach Art. 39 Abs. 1 Buchstabe a) des EWG-Vertrages ist Ziel der Landwirtschaftsförderung, "die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und des bestmöglichen Einsatzes der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern" sowie Strukturveränderungen herbeizuführen, die ein reibungsloses Funktionieren des Gemeinsamen Marktes möglich machen. Anders als bei der Verwaltung der gemeinsamen landwirtschaftlichen Marktordnungen stand der EG im Bereich der Agrarstrukturpolitik also zunächst nur eine Teilkompetenz zu. Der eigentliche Motor für eine gemeinschaftliche Agrarstrukturpolitik war von Anfang an das Angebot der EG, sich an bestimmten Agrarstrukturmaßnahmen finanziell zu beteiligen.

3.2 Förderinstrumente in Form von Einzelverordnungen

Das erste strukturpolitische Instrument der EG wurde mit der Ratsverordnung (EWG) Nr. 17/64 im Jahr 1964 geschaffen. Finanziell unterstützt wurden Einzelprojekte in den Mitgliedstaaten; die verfügbaren EG-Mittel wurden nach einem bestimmten Schlüssel auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.

Im Laufe der Jahre wurde deutlich, daß mit der EG-Förderung von Einzelvorhaben keine nachhaltige Effizienzverbesserung der europäischen Landwirtschaft zu erreichen war. Die Mitgliedstaaten sprachen sich daher 1970 für eine stärker konzeptionell angelegte Agrarstrukturpolitik aus. Im April 1972 wurden vom Rat drei EG-Richtlinien verabschiedet. Sie zielten darauf ab,

- die investive Förderung auf entwicklungsfähige landwirtschaftliche Betriebe zu konzentrieren,
- die Aus- und Fortbildung in der Landwirtschaft zu fördern,
- es Landwirten möglich zu machen, vorzeitig in den Ruhestand zu gehen oder den Beruf zu wechseln.

1975 hat der Rat diesen Strukturrichtlinien eine weitere über die Landwirtschaft in den Berg- und benachteiligten Gebieten hinzugefügt, mit der Ausgleichszahlungen eingeführt wurden, die die Landbewirtschaftung auch auf schwierigen Standorten sicherstellen sollten. Mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft zu fördern, wurde 1977 die Verordnung zur Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur für landwirtschaftliche Produkte erlassen.

Neben diesen **horizontalen** Strukturmaßnahmen, die im Laufe der Zeit Anpassungen an neue markt- und strukturpolitische Erfordernisse erfuhren (z.B. Förderung umweltfreundlicher Produktionsverfahren) und im **gesamten Gebiet** der Gemeinschaft angewandt werden, wurden in den 70er Jahren zusätzliche **regionenspezifische** Programme beschlossen (z.B. integrierte Mittelmeerprogramme (IPM)). Derartige Programme zielen auf eine beschleunigte Entwicklung der betreffenden Gebiete im Sinne einer größeren gemeinschaftlichen Konvergenz ab. Konsequenterweise übernimmt die Gemeinschaft bei diesen Sondermaßnahmen einen höheren Anteil der Finanzierung (bis zu 50 v.H., im allgemeinen 25 v.H.).

3.3 Finanzierung und Konformitätsprüfung

Die Abteilung **Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft** (EAGFL) verwaltet die Gemeinschaftsmittel, die für die strukturpolitischen Maßnahmen bestimmt sind. Da die Maßnahmen weitgehend dezentral geplant und durchgeführt werden, verbleibt den Mitgliedstaaten ausreichend Spielraum für eigene Prioritätensetzung. Ein Eigenanteil des Begünstigten - und damit gekoppelt mit der nationalen Förderung - soll Fehlinvestitionen entgegenwirken.

Die Mitfinanzierung der EG setzt die Konformität einer Maßnahme mit EG-Recht voraus. Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe wird - wie die Länderstrukturmaßnahmen außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe - nach Art. 29 oder Art. 30 der Effizienzverordnung 2328/91 der Kommission notifiziert. Die Kommission prüft und legt dem Ausschuß für Agrarstrukturen und ländliche Entwicklung (Vertreter der Mitgliedstaaten unter Vorsitz der Kommission) einen Entscheidungsentwurf zur Abstimmung vor.

Bei positiver Entscheidung, die oft erst Monate nach der Notifizierung der beabsichtigten Maßnahme ergeht, übermittelt der Mitgliedstaat die veröffentlichten Rechtstexte (Einführungsanzeige). Auf der Grundlage von umfangreichen Finanzierungsplänen oder Rückerstattungsanträgen beantragen die Mitgliedstaaten die EG-Mitfinanzierung. Die Kommission beteiligt sich im Rahmen bestimmter Prozentsätze und förderungsfähiger Investitionsvolumina.

3.4 EG-Strukturfondsreform 1988 und 1993

Mit der Reform der EG-Strukturfonds 1988 wurden die Interventionen der verschiedenen Strukturinstrumente stärker miteinander verknüpft und auf Regionen konzentriert, die wirtschaftlich am wenigsten entwickelt und allgemein stark ländlich geprägt sind. Die Maßnahmen wurden nach "Zielen" gegliedert. Außer den horizontalen Maßnahmen (Ziel Nr. 5a), die in der gesamten Gemeinschaft angewandt werden, sind spezielle Maßnahmen zur Erhaltung des ländlichen Raumes, zum Umweltschutz sowie zur Schaffung ländlicher und touristischer Infrastrukturen eingeführt worden (Ziel Nr. 5b). Einen noch höheren Stellenwert für die ländlichen Räume als Problemregionen hat die Förderung in den Ziel Nr. 1 Gebieten, den wirtschaftlich besonders schwachen Gebieten, da hier im allgemeinen der landwirtschaftliche Beschäftigungsanteil wesentlich über dem EG-Durchschnitt liegt und die Betriebsstrukturen noch ungünstiger sind als anderswo.

Im einzelnen werden seit 1988 aus dem EG-Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung, in den **bevorrechtigten Ziel 5b- und Ziel 1-Gebieten** - vorwiegend in Form von Operationellen Programmen und Globalzuschüssen - folgende Maßnahmen bezuschußt:

- Anpassung und Diversifizierung der landwirtschaftlichen Produktion,
- Verbesserung der für die Land- und Forstwirtschaft notwendigen Infrastrukturen,
- Schaffung alternativer Einkommensmöglichkeiten,
- Flurbereinigung,
- individuelle und kollektive Boden- und Weidemelioration sowie Bewässerung,
- Entwicklung des Fremdenverkehrs und des Handwerks, einschließlich der Wohnraummodernisierung in den landwirtschaftlichen Betrieben,
- Erhaltung des ländlichen Raumes und der Schutz der Umwelt,

- Wiederaufbau eines durch Naturkatastrophen zerstörten landwirtschaftlichen Produktionspotentials,
- Entwicklung und Aufwertung des Waldes
- und die Entwicklung der land- und forstwirtschaftlichen Beratung und Verbesserung der Ausstattung für die land- und forstwirtschaftliche Berufsbildung.

Der Rat hat am 20.07.1993 Änderungen der Strukturfondsverordnungen von 1988 für den Zeitraum 1994 bis 1999 beschlossen. Förderungskatalog und Finanzierungsmodalitäten sind im wesentlichen gleichgeblieben. Neu ist die Aufnahme von Maßnahmen zur Dorfentwicklung in den Förderkatalog.

Neu ist auch, daß das Beitrittsgebiet ab 1994 zu den besonders bevorrechtigten Ziel-1-Gebieten gehört und damit eine noch umfassendere und finanziell günstigere Förderung als nach dem bisherigen Status als quasi Ziel 5b-Gebiet erfährt (zukünftig bis zu 75% EG-Beteiligung). Während das Ziel-1-Gebiet in Deutschland bereits festliegt, sind für den Zeitraum 1994 bis 1999 mit der EG-Kommission noch die Ziel 5b-Gebiete abzugrenzen (im früheren Bundesgebiet derzeit 49 Landkreise mit 21,4% der Gesamtfläche und 7,4% der Bevölkerung). Die Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und EG erweisen sich als schwierig, weil die Bundesländer - z.T. nach unterschiedlichen Kriterien abgrenzend - eine Ausweitung der bisherigen Förderkulisse und damit ihrer Finanzanteile wünschen, die Kommission diesen Wünschen aber nur begrenzt entsprechen kann.

Die Förderkulisse des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, im Bereich der **horizontalen Maßnahmen** nach Ziel Nr. 5a ist zukünftig dreigeteilt:

- Förderung der **Verarbeitung** und **Vermarktung** land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse.
- Förderung von Erzeugnissen der **Fischerei** und der **Aquakultur** (eigenständiges Finanzinstrument FIAF).
- Förderung der **einzelbetrieblichen Entwicklung** in der Landwirtschaft.

Die horizontalen Maßnahmen im einzelbetrieblichen Bereich zur Verbesserung der Effizienz der Agrarstruktur (VO (EWG) Nr. 2328/91) umfassen vor allem die Förderung

- von Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben,
- der ersten Niederlassung von Junglandwirten,
- der Ausgleichszulage für die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten und
- die Anpassung der Berufsbildung an die Bedürfnisse der modernen Landwirtschaft.

Artikel 38 der Effizienzverordnung enthält **Sonderregelungen** für das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik. Mit diesen Sonderregelungen soll der Strukturwandel in den **neuen Bundesländern** erleichtert werden, der sowohl auf die Schaffung von Familienbetrieben als auch auf die Anpassung genossenschaftlich geführter Betriebe an effiziente Größenordnungen und Rechtsformen abzielt.

Für die bis zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 1992 in der Effizienzverordnung verankerte Förderung einer umweltgerechten landwirtschaftlichen Produktion sowie die Förderung der Erstaufforstung landwirtschaftlich genutzter Flächen wurden mit der GAP-Reform eigenständige Rechtsverordnungen erlassen (s. Gliederungspunkt 2.3). Die

Finanzierung dieser Maßnahmen erfolgt ab 01.01.1993 aus der Abteilung Garantie des EAGFL.

3.5 Auswirkungen der EG-Strukturpolitik auf die Gestaltung der nationalen Agrarstrukturpolitik

Mit der 1987 ratifizierten Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) wurde für eine gemeinschaftliche Strukturpolitik ein erweiterter Rechtsrahmen geschaffen. Dabei fanden die Probleme des ländlichen Raumes besondere Berücksichtigung. Denn der Agrarstrukturwandel, der wiederum von der Gemeinsamen Agrarpolitik stark bestimmt wird, bedarf statt einer einzelfallbezogenen, modellhaften einer längerfristigen konzeptionell angelegten Unterstützung. In Artikel 130 a, der durch die EEA in den EWG-Vertrag eingefügt wurde, heißt es denn auch:

"Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern. Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern."

Die Gemeinschaft ist bemüht, diese Politik u.a. mit Hilfe der EG-Strukturfonds (EFRE, ESF, EAGFL, FIAF) zu unterstützen. In der Praxis geht die Bedeutung dieser Fonds über den "unterstützenden" Charakter weit hinaus. Die Strukturfonds sind der entscheidende Hebel der EG, um die unterschiedlichen strukturpolitischen Anliegen der Mitgliedstaaten in eine kohärente Gemeinschaftspolitik einzubinden.

Entsprechend der Förderkulisse des Agrarfonds EAGFL, Abteilung Ausrichtung, kann die Bundesrepublik zukünftig

- in ihrem **gesamten Gebiet** horizontale Maßnahmen u.a. zur einzelbetrieblichen Entwicklung nach **Ziel Nr. 5a** und
- in den sogenannten **Ziel Nr. 5b-Gebieten** des alten Bundesgebietes **regionale Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes** durchführen sowie
- für die **neuen Bundesländer** die besonders günstigen Möglichkeiten der Ziel Nr. 1 Förderung in Anspruch nehmen.

Nationale Agrarstrukturpolitik ist damit flexibel zu gestalten, auch unter Berücksichtigung regionaler Erfordernisse.

Dafür ein Beispiel:

In Artikel 10 der Effizienzverordnung sind die Modalitäten für die Gewährung einer Beihilfe an Landwirte unter 40 Jahren, sogenannte Junglandwirte, die sich erstmals niederlassen, geregelt. Der Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe enthält einen entsprechenden Förderungsgrundsatz, der von der EG-Kommission für konform erklärt wurde. Diese sogenannte "Junglandwirteförderung" wird nicht in allen Bundesländern, z.T. von Bundesländern auch außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe ohne Inanspruchnahme von Bundesmitteln, durchgeführt.

Insgesamt betrug der Gesamterstattungsbetrag aus der Abteilung Ausrichtung des EAGFL für 1991 rd. 280 Mio. DM. Mit diesem Betrag nimmt die Bundesrepublik Deutschland etwa 18% der für diese Zwecke insgesamt erstatteten Strukturmittel der EG in Anspruch. Einen höheren Anteil weist bisher nur Frankreich aus.

Die EG-Effizienzverordnung ist nicht nur EG-Mitfinanzierungsgrundlage, sondern mit dem Ziel gleicher Wettbewerbsverhältnisse in der europäischen Gemeinschaft auch Konformitätsprüfungsmaßstab für notifizierte Maßnahmen.

Im Hinblick auf eine stärker an Weltmarktpreisen orientierte wettbewerbsfähige europäische Landwirtschaft bedürfen einige derzeit in der Effizienzverordnung festgelegte Regelungen der Anpassung. Dies gilt insbesondere für Obergrenzen der Förderung (in der Milchviehhaltung derzeit bis zu 40 Kühen je AK oder 60 Kühen je Betrieb). Des Weiteren ist das System von Prosperitätsschwellen zu überprüfen, nach dem bisher Investitionen u.a. nur gefördert werden können, wenn das Arbeitseinkommen je Vollarbeitskraft unter dem Referenzeinkommen außerlandwirtschaftlicher Löhne und Gehälter liegt. Bei der einzelbetrieblichen Förderung sollten zukünftig Bedürftigkeitskriterien zugunsten von Kriterien zurückstehen, die einen effizienten Einsatz der Fördermittel sichern.

Derartige Überlegungen müssen von der Mehrheit der Mitgliedstaaten und vor allem von der EG-Kommission mitgetragen werden, die entsprechende Vorschläge vorzulegen hat, wenn sie Realität werden sollen.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Die Erfahrung zeigt, am stärksten kann man Einfluß nehmen auf Entwicklungsprozesse, indem man anbietet, sich an bestimmten Strukturmaßnahmen finanziell zu beteiligen. Orientiert an dieser Strategie hat die EG-Kommission in den zurückliegenden Jahren ihre Einflußmöglichkeiten in der Strukturpolitik erheblich ausgeweitet.

Die im Juli 1993 abgeschlossenen Verhandlungen über die Fortschreibung der EG-Strukturfonds für die Jahre 1994 bis 1999 hatten u.a. zum Ergebnis, daß in diesem Zeitraum Brüssel allein für die neuen Bundesländer rd. 27 Mrd. DM für die verschiedenen Strukturfonds zur Verfügung stellt, darunter für Agrarstrukturmaßnahmen aus dem EAGFL rd. 5,5 Mrd. DM.

Der Rahmen, in dem sich die EG an nationalen Strukturmaßnahmen beteiligen kann, ist im allgemeinen so weit gefaßt, daß es nur selten zu Zielkonflikten mit nationalen Strukturzielen kommt. In der Agrarstrukturförderung existieren allerdings bindende Fachverordnungen (s. EG-Effizienzverordnung), die dreierlei bewirken sollen: Sie sollen die EG-Mitfinanzierung regeln, durch klare Vorgaben eine gleichgerichtete Agrarstrukturförderung in der EG sicherstellen und Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten soweit wie möglich verhindern.

Die Agrarstrukturpolitik in Deutschland wird geprägt durch das Instrument der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Bund und Länder nutzen - im Rahmen des Gemeinschaftsaufgabengesetzes und des **EG-Rechts** - dieses Instrument für eine zukunftsorientierte Entwicklung leistungsfähiger Agrarstrukturen in allen Bundesländern. Die Aufnahme von neuen Maßnahmen zur Förderung einer "markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung" in den Rahmenplan 1994 trägt einer stärkeren Verknüpfung von Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik Rechnung.

Mit der Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag (Art. 3 b entsprechend der Fassung der Maastricht-Beschlüsse) und dem nach Art. 198 a (neu) einzurichtenden beratenden Ausschuß der Regionen werden die Kompetenzen der Bundesländer bei der Mitwirkung in EG-Strukturangelegenheiten ausgeweitet. Danach legt der Rat zukünftig die Aufgaben, Ziele und Organisation der Strukturfonds u.a. nach Anhörung des Ausschusses der Regionen fest.

Die Auswirkungen auf Rechtsetzung und Durchführung von EG-Strukturmaßnahmen und auf die Einflußmöglichkeiten des Bundes, agrarstrukturelle Entwicklung in der EG und in Deutschland mitzugestalten, werden erst nach einer Reihe von Jahren erkennbar sein.

Literaturverzeichnis

Heinz LAUFER: Das föderative System für die Bundesrepublik Deutschland; Hrsgg. von der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit. München 1985.

EG-Kommission: Eine gemeinsame Agrarpolitik für die neunziger Jahre. Reihe: Europäische Dokumentation. Brüssel-Luxemburg 1989.

Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"; veröffentlicht als Bundestags-Drucksachen.