



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.

Goeman, D.: Umsetzung der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik – neue Verwaltungsaufgaben für die Auszahlung von Flächen- und tiergebundenen Beihilfen an die Landwirtschaft. In: von Alvensleben, R.; Langbehn, C.; Schinke, E.: Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 29, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S.329-335.

UMSETZUNG DER REFORM DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK - NEUE VERWALTUNGSAUFGABEN FÜR DIE AUSZAHLUNG VON FLÄCHEN- UND TIERGEBUNDENEN BEIHILFEN AN DIE LANDWIRTSCHAFT

von

Ministerialrat Dr. Deterd GOEMAN*

Die Uruguay-Runde und der Reformbeschluß des EG-Ministerrates vom 21. Mai 1992 haben nicht nur die bisher weitestgehende Umstellung der Agrarpolitik zur Folge, sie lösen auch eine tiefgreifende Aufgabenverlagerung in der deutschen Agrarverwaltung aus.

Dabei kommt der Ausgestaltung der umfangreichen direkten Einkommenstransfers größte Bedeutung zu.

Die Ausgestaltung der Einkommenstransfers war auch in der begleitend die Reformvorschläge diskutierenden Agrarwissenschaft nicht unumstritten, wie Übersicht 1 "Schematische und stark vereinfachte Darstellung unterschiedlicher Vorschläge zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik" andeuten soll.

Der mit dieser Thematik befaßte Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten war z.B. unter großer Mühe erst recht spät, eigentlich zu spät, in der Lage, seine Anregungen dem Bundesministerium darzustellen¹).

Obwohl reizvoll, versage ich es mir, auf die Vorzüge und Nachteile der Anregungen des Wissenschaftlichen Beirates hier einzugehen.

Sie sind heterogen und weichen ab von dem nach langen Verhandlungen im EG-Ministerrat endlich gefundenen Konzept der Europäischen Gemeinschaft, das weitgehend die, wenn auch wesentlich überarbeitete und im deutschen Interesse, verbesserte Fassung der Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist.

Aber auch für die Ausarbeitung des ursprünglichen Vorschlages der Kommission, der auf die seit langer Zeit gehegte Idee des decoupling, der Trennung von Marktpolitik und Einkommenspolitik (vgl. KOESTER, U. und TANGERMANN, S., Hiltrup 1976), aufgegriffen, wurde dem Vernehmen nach wissenschaftliche Beratung in Anspruch genommen.

Insgesamt wurde eine weitgehend verteilungsneutrale, umweltschonende, angebotsreduzierende und weltoffenere Regelung als zuvor gefunden, die die finanziellen Lasten der Europäischen Gemeinschaft für die Agrarpolitik stabilisieren und dadurch für die kommenden Jahre den Agraranteil am EG-Haushalt zurückführen soll.

¹ Gutachten des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATES beim BML über die Vorschläge der EG-Kommission für die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik. Unveröffentlichtes Manuskript.

* MinRat Dr. D. Goeman, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rochusstr. 1, W-5300 Bonn 1

Ich möchte mich nachfolgend mit den Verwaltungstatbeständen der beschlossenen Agrarreform auseinandersetzen. Zur Zeit befindet sich das neue Verwaltungssystem im Aufbau.

Der politische Rahmen wird abgesteckt durch EG-Verordnungen, Durchführungsregelungen des Bundes und Verwaltungsmaßnahmen der Länder.

Bereits im Vorstadium ihres Tätigwerdens ist die einzurichtende Verwaltung erheblichen, zum Teil emotionalen Attacken ausgesetzt.

Diese reichen von der Bemühung der Vision Orwells (vgl. SCHMITT, G., 1992) über das Lamentieren über verpaßte Chancen (vgl. KOESTER, U. und v. CRAMON-TAUBADEL, S., 1992) bis hin zur Durchführungsverweigerung einzelner Politiker (vgl. SCHNEIDER, K., 1992).

Der landwirtschaftliche Berufsstand selbst befürchtet mit einigem Recht die entstandene Transparenz der langfristig angelegten Einkommensübertragungen aus EG-Mitteln.

Er sieht sie als politisch gefährdet an, wenn ihnen nicht alsbald eine ausreichende und von der Wählerschaft insgesamt akzeptierte Motivation zugrunde liegt.

Der Einkommenstransfer dient – so die bereits seit langem vertretene agrarpolitische Bewertung – der Abgeltung des gesellschaftlichen Nutzens der Naturlandschaft, den die bäuerlich geprägte Landwirtschaft stiftet und für dessen Honorierung die stark gesenkten Stützpreise nun nicht mehr ausreichen.

Journalistische Übertreibungen, wie "gläserner Bauernhof", "Hofkarte", "Schreibwirt" und "Subventionsmonopoly" (vgl. BRACK, G., 1992) sind häufig gebrauchte, diffamierend gemeinte Vokabeln, die der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Betroffenen und den Verwaltungen keineswegs förderlich sind.

Die Tragweite des Reformwerkes wird verdeutlicht durch die preissenkungsbedingten finanziellen Transferströme zum Einkommensausgleich.

In der Bundesrepublik Deutschland werden nach unseren ersten vorläufigen Schätzungen unter Vernachlässigung der flankierenden Maßnahmen Ausgleichszahlungen in der Größenordnung von 4,7 Mrd. DM 1993/94 schrittweise steigend auf 7,3 Mrd. DM 1997 in Teilbeträgen an rd. 550 000 einzelne landwirtschaftliche Unternehmer ausgezahlt werden.

Direkte Beihilfen der EG zum Ausgleich von Preissenkungen und für Flächenstilllegung

	1993/94	1994/95	in Mio. DM		ab 1997
			1995/96	1996/97	
konjunkturelle Flächenstilllegung	625	633	635	639	651
Preisausgleich Ackerkulturen	3 333	4 394	5 436	5 477	5 568
Prämienzahlung im Bereich Rindfleisch	616	791	969	970	971
Mutterschafprämie	105	105	105	105	105
Ausgleichszahlungen insgesamt	4 679	5 923	7 145	7 191	7 295
Mrd. DM	4,7	5,9	7,1	7,2	7,3

Der Anstieg ergibt sich aus der schrittweisen Senkung der Stützpreise, vornehmlich von Getreide und Rindfleisch.

Für diese Märkte erhält der Preis wieder eine stärkere Ausgleichsfunktion zwischen Angebot und Nachfrage.

Hinzu kommt, daß die Kopplung zwischen Flächenstilllegungsverpflichtung und Gewährung des Preisausgleichs zu einer gleichgewichtigen Produktionseinschränkung bei pflanzlichen Erzeugnissen führen wird.

Insgesamt wird z.B. für Getreide mit einer Angebotsrückführung und Entlastung des Weltmarktes durch die EG in der Größenordnung von 30 bis 35 Mio.t Getreide gerechnet.

Die Umsetzung der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik löst zeitgleich mit dem Entstehen einer europäischen politischen Union eine zunehmende Verlagerung der deutschen Verwaltung im Agrarbereich auf die Bundesländer aus.

Dadurch wird zweifellos der Einfluß der Länder in der nationalen und europäischen Agrarpolitik gestärkt.

Es wird zwar weiterhin durch die EG der Rechtsrahmen in Form von unmittelbar geltenden Ratsverordnungen und Durchführungsverordnungen der EG-Kommission vorgegeben.

Für die Durchführung des Verwaltungshandelns, wie Anträge entgegennehmen, prüfen, kontrollieren und bescheiden, kommt sinnvollerweise die erzeugernahe Landesverwaltung in Betracht.

Bei den Regelungen ist zu unterscheiden zwischen den die Details regelnden Verordnungen, die im einzelnen die flächenbezogenen Maßnahmen für Preisausgleich und Stilllegung, wie auch die tierbezogenen Prämien zum Inhalt haben, und einer Verordnung, die den Aufbau eines integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zum Ziel hat.

Mit dieser Verordnung soll die Durchführung der EG-Maßnahmen, die Beihilfentransfers vorsehen, im Antrags- und Kontrollverfahren gebündelt und dadurch rationalisiert werden. Die Datenverarbeitung soll soweit irgend möglich für die Abwicklung der Massenanträge genutzt und die Kontrolle nicht zuletzt durch Satellitenüberwachung effektiver gestaltet werden.

Bei einem so umfangreichen Mitteltransfer ist eine sorgfältige Verwaltung und Kontrolle der Zahlungsströme unausweichlich.

Die Bundesverwaltung, soweit sie bisher für die Marktordnungen zuständig war, wird in Zukunft bei niedrigerem Preisniveau etwas entlastet werden, während die Auszahlung von flächen- und tierbezogenen Einkommensübertragungen zusätzliches Personal und Mittel der Länder binden werden.

Es ist daher nur konsequent, daß Vertreter der Landesregierungen frühzeitig zu den Beratungen der EG-Verordnung über das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem zugezogen wurden.

Ein großes Problem verursacht indessen die Regelungstiefe auf EG-Ebene.

Einerseits wird vielfach verlangt, möglichst detaillierte Regelungen der EG zu verwalten, die den nationalen Behörden wenig Ermessensspielraum belassen, um damit Anlastungsverfahren, d.h. den Entzug von EG-Mitteln, bei einer späteren Überprüfung durch den EAGFL zu entgehen.

Andererseits wird gefordert, unter der Zielsetzung wieder stärker die Subsidiarität zu beachten, den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten mehr Kompetenzen und Ermessensspielräume für eine zweckgerichtete Durchführung einzuräumen.

Dies ist allerdings nur möglich, wenn sich die EG bei Detailregelungen zurückhält und über das Anlastungsverfahren des EAGFL insgesamt neu nachgedacht wird.

Die Bundesrepublik Deutschland vertritt in den Verhandlungen entschieden die zweite Alternative, allerdings unter strenger Wachsamkeit darüber, daß die beschlossenen Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen durchgeführt werden.

Zur Zeit sind Bundes- und Länderverwaltungen dabei, ihre Organisation auf die neuen Verwaltungsaufgaben einzustellen.

Insgesamt ist - bedingt durch die Reform der EG-Agrarpolitik - mit einer relativ bescheidenen Entlastung der Bundesverwaltung und einer zusätzlichen personellen und finanziellen Belastung der Landesverwaltungen zu rechnen.

Diese bewegen sich, hochgeschätzt anhand der Erfahrungen mit der Ölsaatenregelung, nach der Anlaufphase auf rd. 1435 Personen und einen Verwaltungskostenaufwand von rd. 105 Mio. DM pro Jahr.

Es liegt auf der Hand, daß die Anforderungen an die Verwaltung in der Anlaufphase am größten sind und später abnehmen werden.

Daher werden in der Anlaufphase 1993 und 1994 je etwa 425 Personen zusätzliches Personal zeitweise benötigt und Einrichtungskosten insbesondere bei der Datenverarbeitung aufgebracht werden müssen, was zusammen zusätzliche Kosten in einer Größenordnung von etwa 50 Mio. DM verursacht.

Die Einkommensausgleichshilfen werden nur auf Antrag gewährt.

Bund und Länder sind bemüht, einheitliche Antragsmuster zu erarbeiten, wobei eine Bündelung schon vorhandener, auch nationaler Maßnahmen der Einkommensübertragung angestrebt wird.

Insgesamt gibt es nach unseren Feststellungen bereits 25 verschiedene Maßnahmen der EG, des Bundes und der Länder, die überwiegend flächen- und tierbezogen Einkommensbeihilfen vorsehen.

Wenn es gelingt, die neuen flächendeckend angebotenen EG-Maßnahmen mit diesen schon vorhandenen so weit wie möglich zusammenzufassen, kann dadurch ein erhebliches Rationalisierungspotential ausgeschöpft werden.

Voraussetzung dafür ist, daß eine Reihe von einzelnen Maßnahmetatbeständen vereinheitlicht werden müssen.

So wird versucht, Antrags- und Auszahlungstermine sowie den Stichtag, auf den sich die Anträge beziehen, zu vereinheitlichen.

Die Länder müssen dafür Vorsorge tragen, Datenbanken zu errichten, die für mehrere Maßnahmen die einschlägigen Informationen bereithalten.

Dadurch soll vermieden werden, daß die Landwirte für jede Einzelmaßnahme aufs neue Anträge weitgehend identischen Inhalts ausfüllen und einreichen müssen.

Dabei ist natürlich den Problemen des Datenschutzes Rechnung zu tragen.

Ausgeschlossen werden müssen deshalb die Verwendung der Antragsinformationen für Steuerzwecke und Zwecke der Agrarstatistik.

Die ländereigenen Datenbanken werden, entgegen ursprünglichen Absichten der EG-Kommission, nicht direkt deren Zugriff unterliegen.

Bund und Länder werden in Zukunft erhebliche Koordinations- und Informationsaufgaben untereinander und gegenüber den betroffenen Landwirten wahrnehmen müssen.

Untereinander müssen die Probleme der Ländergrenzen überschreitenden Bewirtschaftung gelöst werden.

Gegenüber dem Bund müssen die Länder eine große Zahl von aggregierten Daten, die Parameter der Durchführung der Beihilfemaßnahmen enthalten und Auskunft über die Zahlungsvorgänge geben, melden.

Der Bund seinerseits benötigt diese Angaben für die fortlaufende Berichterstattung an die EG und die Verhandlungen auf EG-Ebene.

Die Zahlungsvorgänge werden voraussichtlich weitgehend per Datenverarbeitung durch die Bundeskasse vorgenommen.

Die Bundeskasse wird dabei im Auftrage der Länder aufgrund von deren Bescheiden tätig. Es obliegt in erster Linie den Ländern, den Verwaltungsvollzug und die Angaben der Antragsteller auf ihren Wahrheitsgehalt zu kontrollieren.

Antragstermin und Kontrollkapazität erfordern es, einen bestimmten Zeitraum des Jahres dafür vorzusehen, in dem dies ohne großen Aufwand möglich ist.

So soll die Mehrzahl der flächenbezogenen Maßnahmen z.B. zum jeweiligen 15. Mai in der Bundesrepublik Deutschland beantragt werden.

Die Kontrolle wird sich dann bei den flächenbezogenen Maßnahmen bis in den Juli hinein erstrecken können.

Mittels Kontrolle durch Satelliten wird – Anwendungsreife vorausgesetzt – später eine erste Orientierung über die Schwerpunkte des Kontrolleinsatzes ermöglicht.

Durch die Kontrolle soll eine Doppelförderung für einzelne Flächen oder Tiere ausgeschlossen werden.

Das setzt einen gewissen Aufwand für den Flächen- und Tierbestandsnachweis voraus (Flächen- und Tieridentifikation).

Insgesamt ist die Durchführung der Reformmaßnahmen, wenn auch mit ganz erheblichen Anstrengungen, möglich.

Voraussetzung dafür ist aber, daß die Regelungen der EG so einfach wie möglich gehalten werden.

Erste Erfahrungen mit der Ausgestaltung der Durchführungsverordnungen der EG-Kommission zeigen indessen, daß die EG-Kommission es den nationalen Verwaltungen keineswegs leicht macht.

Konsequent hatte daher Bundesminister Kiechle, entsprechend den Forderungen seiner Länderkollegen, im Rat einfache Regelungen verlangt, die den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität sowie den Verwaltungsstrukturen der Mitgliedsstaaten gerecht werden.

Nur wenn es gelingt, relativ einfache und überschaubare Regelungen zu schaffen, kann die Agrarreform von den Betroffenen akzeptiert werden.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, die Reform der EG-Agrarpolitik ist beschlossen. Diese Reform wird den Abschluß der GATT-Verhandlungen, so ist zu hoffen, erleichtern. Sie wird aber mit Blick auf die Akzeptanz zu weiterer Vereinfachung führen müssen.

Ganz im Sinne vieler fast gleichlautender Äußerungen aus Agrarwissenschaft, Rechts- und Verwaltungslehre bedarf die Reform zweifellos selbst noch weiterer Reformen.

Anregungen dazu und die Hilfestellung der Wissenschaft für die Landwirte bei den zu treffenden Entscheidungen unter völlig veränderten Rahmenbedingungen sind ebenso erwünscht, wie die Hinwendung junger Nachwuchskräfte auf dieses neue Feld beruflicher Betätigung.

Schematische und stark vereinfachte Darstellung unterschiedlicher Vorschläge zur Reform der gemeinsamen Agrarpolitik

	Flächen stille- gung-	Preissenkung		Ausgleich	
		sofort	schrittweise	Ausgestaltung	Empfänger
Vorschlag Tangermann et al.	-	x		personengebundener (ggf. kapitalisierter) Ausgleich gestützt auf einer Betriebssituation in einer zeitnahen Referenzperiode losgelöst von der Weiterentwicklung des Betriebes	Bewirtschafter für Anpassung an neue Situation
Vorschlag Isemeyer et al.	-		x	kein Ausgleich	-
Vorschlag Weinschenck et al.	x		real stabil, Produktions- mittelsteuer, teilweise rückzahlbar	Ausgleich nur für Mindestbetriebsmitteleinsatz und benachteiligte Regionen	Betrieb bzw. jeweiliger Bewirtschafter für Nachteilsausgleich
Vorschlag einiger Bundesländer	x		x	Ausgleich mit einheitlicher Flächenpauschale	Betrieb bzw. jeweiliger Bewirtschafter zum Einkommensausgleich
Verfahren Anpassungs- gesetz	-	x		Ausgleich hälftig als Flächenpauschale, hälftig gemäß fiktivem AK-Bedarf	Betrieb bzw. jeweiliger Bewirtschafter für Anpassung an Marktwirtschaft
Beschluß EG-Ministerrat	x		x	pauschale (durchschnittliche) flächen- und tierbezogene Beihilfe gestützt auf historische einzelbetriebliche bzw. regionale Daten, flankierende Maßnahmen (Aufforstung, Extensivierung, umweltgerechte Produktion, Vorruhestand)	Betrieb bzw. jeweiliger Bewirtschafter für Einkommensausgleich (Flächenstillegung; Preissenkung)

Literaturverzeichnis

BRACK, G., Subventionsmonopoly für Bauern. "Welt" vom 17. Juni 1992.

KOESTER, U. und TANGERMANN, S., Alternativen der Agrarpolitik - Eine Kosten-Nutzen-Analyse im Auftrage des BML. (Landwirtschaft angewandte Wissenschaft), H. 182, Hiltrup 1976.

KOESTER, U. und v. CRAMON-TAUBADEL, S., EG-Agrarreform ohne Ende? "Wirtschaftsdienst" 1992/VII S. 355-361.

SCHMITT, G., Die Europäische Agrarpolitik: Orwell läßt grüßen. "Ernährungsdienst" vom 04.04.1992, S. 16.

SCHNEIDER, K., zit. nach FAZ vom 29. Juli 1992.