



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.

Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU

Der Wissenschaftliche Beirat beim BML

Der Wissenschaftliche Beirat beim BML hat in den letzten Jahren in mehreren Gutachten zu verschiedenen Teilaspekten der Reform der EU-Agrarpolitik Stellung genommen. Diese Überlegungen werden mit dem Gutachten „Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU“¹⁾ weitergeführt. Allerdings geht es hier weniger um konkrete Empfehlungen zu Einzelaspekten als vielmehr um die Behandlung grundsätzlicher Fragen, die sich in dem Spannungsfeld zwischen den Akteuren staatlicher Agrarpolitik auf den verschiedenen Ebenen (Weltorganisationen, EU, Mitgliedstaaten, Länder/Regionen) auf tun. Der Zugang zu diesen Problemen eröffnet sich nicht nur und nicht in erster Linie über die Agrarpolitik. Die Agrarpolitik ist in einen sehr viel breiteren gesellschaftspolitischen Rahmen eingefügt, und es erscheint wichtig, daß agrarpolitische Aspekte und Belange rechtzeitig in die übergeordnete Diskussion um die Verteilung von Kompetenzen und Finanzmitteln zwischen verschiedenen staatlichen Ebenen eingebracht und vertreten werden.

Mit dem Vertrag von Maastricht ist das Subsidiaritätsprinzip ausdrücklich im EG-Vertrag verankert worden. Allein dies wäre Anlaß, die über Jahrzehnte gewachsene Aufgabenverteilung in der Agrarpolitik zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zu überprüfen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die in den letzten Jahren begonnene Reform der EU-Agrarpolitik u.a. bereits implizit die agrarpolitischen Kompetenzfelder neu abgesteckt hat. Die verstärkte Einbindung der EG in internationale Vereinbarungen über den Agrarhandel hat den agrarpolitischen Handlungsspielraum der EG eingeengt. Außerdem hat die Absenkung der Agrarpreise bei gleichzeitig weitgehender Kompensation der Einkommenssenkungen durch Ausgleichszahlungen an die Landwirte und bei zusätzlichen flankierenden Maßnahmen eine erhebliche Veränderung in der Struktur des agrarpolitischen Mitteleinsatzes gebracht, die auch unter dem Blickwinkel der Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen zu beleuchten ist.

Darüber hinaus erfordert die Öffnung der EU in Richtung der Länder Mittel- und Osteuropas ein Überdenken der Mechanismen der EU-Agrarpolitik und deren Einbindung in eine umfassender angelegte Strukturpolitik, bei der ebenfalls Konsequenzen für die Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen zu ziehen sein werden.

Ein Überdenken der Kompetenzverteilung erscheint auch vor dem Hintergrund der Lage und der Entwicklung der

öffentlichen Haushalte angezeigt, und es ist zu fragen, ob die über den EU-Haushalt laufenden zwischenstaatlichen Transferströme in sachdienlicher Weise organisiert sind.

Die Veränderungen in der EU-Agrarpolitik und der Vertrag von Maastricht haben auch innerhalb Deutschlands die Diskussionen um die Kompetenzverteilung in der Agrarpolitik neu entfacht. Die zunehmende Bürokratisierung einerseits und die wachsende Einbindung der Bundesländer in die Durchführung der EU-Agrarpolitik andererseits haben von Seiten der Bundesländer Stimmen nach mehr eigener Kompetenz laut werden lassen.

Der Ruf nach mehr Mitbestimmung der Bundesländer in der Agrarpolitik der EU greift aber zu kurz. Solche Forderungen sind einzubinden in eine grundsätzlichere Betrachtung der Aufgaben- und auch der Mittelverteilung zwischen EU, Bund und Ländern; denn die Finanzausgleichsprobleme innerhalb Deutschlands stehen nach wie vor auf der Agenda. Es scheint daher nützlich, die agrarpolitischen Probleme ebenso wie Ansprüche, mit denen sich die Agrarpolitik aus anderen Politikbereichen (insbesondere Umwelt- und regionale Strukturpolitik) konfrontiert sieht, in eine allgemeinere Betrachtung von Aufgaben- und Mittelverteilung einzuordnen.

Eine solche Einordnung der Probleme verlangt nach Prinzipien und Kriterien, die allgemein für die Zuweisung von Aufgaben und Mitteln an verschiedene staatliche Ebenen herangezogen werden können. In der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland ist das Prinzip der Subsidiarität ein prägendes Element. Im Maastricht-Vertrag ist es als für die EG gültig ausdrücklich niedergelegt. An diesem Prinzip und an der ökonomischen Theorie des Föderalismus orientieren sich die grundsätzlichen Ausführungen zu den Prinzipien und Kriterien. Aufbauend darauf wird problemorientiert auf folgende Agrarpolitikbereiche eingegangen:

- Markt- und Einkommenspolitik
- Strukturpolitik für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum
- Agrarumweltpolitik

Für diese Bereiche werden Ansätze einer Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen diskutiert. Dabei geht es weniger darum, konkrete Handlungsempfehlungen für einzelne agrarpolitische Maßnahmen zu erarbeiten. Vielmehr werden agrarpolitische Problemstellungen in einen breiteren Rahmen der Aufgaben- und Mittelverteilung eingeordnet, um Orientierungshilfen für eine adäquate Maßnahmenzuordnung und für die Einbringung

1) Wissenschaftlicher Beirat beim BML: Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU.- Angewandte Wissenschaft, Heft 468.- Bonn 1998.

agrarpolitischer Anliegen in einen umfassender angelegten Entscheidungsprozeß zu geben.

Nach der Analyse zu den grundsätzlichen Prinzipien und Kriterien im Agrarpolitikbereich kommt der Wissenschaftliche Beirat beim BML zu folgenden Schlussfolgerungen. Im Laufe der Jahre hat die EG mit dem Verweis auf die Ziele der Einigung der Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten und der Förderung ihrer harmonischen Entwicklung zahlreiche neue Aufgaben übernommen und Maßnahmen und Programme auf den Weg gebracht, für die eine eindeutige Überlegenheit einer zentralen Aufgabenwahrnehmung nicht besteht. Angesichts einer zunehmenden Kritik an einer zu weitreichenden, z.T. bis ins Detail gehenden Entscheidungskompetenz der EG, angesichts knapper Haushaltsmittel und angesichts absehbar zunehmender innergemeinschaftlicher Unterschiede in einer nach Osten erweiterten EU erscheint es angebracht, die EG-Aktivitäten auf prioritäre Felder zu konzentrieren und eine Dezentralisierung der Durchführung der Agrarpolitik (im weiteren Sinne) einzuleiten.

Unter Berücksichtigung des im EG-Vertrag ausdrücklich niedergelegten Subsidiaritätsprinzips und im Hinblick auf eine klarere Zuordnung von Nutzen und Kosten politischer Entscheidungen (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz) sowie auf eine einfachere administrative Umsetzung agrarpolitischer Maßnahmen spricht sich der Wissenschaftliche Beirat beim BML dafür aus, die Verteilung der Kompetenzen in der Agrarpolitik und in angrenzenden Bereichen klarer zu strukturieren und in diese Überlegungen auch die Verteilung der finanziellen Mittel auf die verschiedenen staatlichen Ebenen einzubeziehen.

In der Markt- und Einkommenspolitik sind die EG-Kompetenzen klarer auf die Sicherung des Funktionierens des gemeinsamen Marktes auszurichten. Verteilungspolitisch motivierte Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft gehören nicht in den Kompetenzbereich der EG.

Die Sozialpolitik und vorwiegend auch die Steuerpolitik sind der nationalen Ebene zuzuordnen; das gilt auch für agrarspezifische Regelungen in diesen Bereichen. Angesichts überkommener weitreichender nationaler Unterschiede, die bei einer Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa noch verstärkt werden, ist divergierenden elementaren nationalen Interessen hinreichend Spielraum in der politischen Gestaltung des Steuer- und Sozialsystems zu belassen.

Die EU-Agrarpolitik muß davon entlastet werden, nicht sektorspezifische Finanztransfers zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Dienste der Kohäsionspolitik bewirken zu sollen. Diese Funktion kann - soweit erforderlich - effizienter über einen allgemeinen Kohäsionsfonds geleistet werden, der entsprechend mit Mitteln auszustatten wäre.

In der Strukturpolitik für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum und in der Agrar-Umweltpolitik sollte die Entscheidungskompetenz der EG auf globale Problemstellungen konzentriert werden. Hier sollte die EG Rahmensetzungen vornehmen, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten weiter zu konkretisieren und durchzuführen sind. Die EG sollte aber gleichzeitig ihre Kontrollfunktion stärker

wahrnehmen und auch dafür Sorge tragen, daß nationale Aktivitäten in diesen Aufgabenbereichen mit den gemeinsamen Wettbewerbsregeln in Einklang stehen. Die Finanzierungskompetenz sollte auf die Ebene der Mitgliedstaaten zurückgeführt werden; dies schließt nicht aus, daß im Rahmen eines erweiterten Kohäsionsfonds Entwicklungsprogramme aufgelegt werden, die auch Maßnahmen zugunsten der Landwirtschaft oder des ländlichen Raumes umfassen.

Die Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz von struktur- und umweltpolitischen Maßnahmen zur Lösung von Problemstellungen mit vorwiegend regionalem Bezug sollte auf der Ebene der Mitgliedstaaten verankert sein. Dazu gehören auch Zahlungen an die Landwirte zur Abgeltung von Umweltleistungen. Je nach vertikaler Gliederung der einzelnen Mitgliedstaaten sollte gemäß dem Subsidiaritätsprinzips die regionale/lokale Ebene in die Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenzen stärker eingebunden werden.

In der Bundesrepublik Deutschland sollte eine Reform der Gemeinschaftsaufgaben "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" auf eine klarere Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern hinwirken. Zumindest sollten Maßnahmen, von denen keine länderübergreifenden Wirkungen ausgehen, in die alleinige Verantwortung der Länder zurückgeführt werden.

Eine solche Neuverteilung der Kompetenzen im Sinne der dargelegten Prinzipien und Kriterien kann nicht isoliert für die Agrarpolitik betrieben werden. Sie müßte Bestandteil einer Reform des Aufgaben- und Finanzierungssystems sowohl auf der EU-Ebene als auch in der Bundesrepublik Deutschland sein. Diese umfassendere Reformdebatte zeichnet sich ab, in ihr sollten agrarpolitische Problemstellungen und Probleme des ländlichen Raumes stärker Berücksichtigung finden.

Im Zuge einer solchen Reform in Deutschland sollte in Übereinstimmung mit den Vorschlägen des wissenschaftlichen Beirats beim BMF die Vermischung von Zuständigkeiten verschiedener staatlicher Ebenen für Aufgaben, Ausgaben, Einnahmen und Kontrolle auch im agrarpolitischen Bereich zurückgeführt werden.

Für eine weitergehende Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen, insbesondere im Hinblick auf den Naturschutz und die Landschaftsgestaltung und die Zuweisung von mehr Verantwortung auf die unteren Entscheidungsebenen, wird erneut eine Modifizierung der kommunalen Finanzmittelzuweisungen vorgeschlagen, die über flächenabhängige Schlüsselzuweisungen die Finanzkraft insbesondere ländlicher Regionen stärkt. In diesem Sinne wird die Empfehlung vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) bekräftigt, in interdisziplinärer Zusammenarbeit von Fachvertretern - unter Einschluß von Agrarökonomern - die Idee einer ökologisch orientierten Erweiterung des kommunalen Finanzausgleichs zu vertiefen und zu konkretisieren.

Verfasser: Der Wissenschaftliche Beirat beim BML, Bonn