



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.*

Schlagheck, H.: Agrarstrukturmaßnahmen in den neuen Bundesländern – Prioritäten und Perspektiven. 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.55-62.

AGRARSTRUKTURMABNAHMEN IN DEN NEUEN BUNDESLÄNDERN - PRIORITÄTEN UND PERSPEKTIVEN -

von

Hermann SCHLAGHECK*

1 Einleitung

In einem weltweit einmaligen Prozeß sind in Deutschland zwei Agrarstrukturen zusammenzuführen, die durch unterschiedliche Unternehmensformen, Eigentumsverhältnisse und Betriebsgrößen gekennzeichnet sind.

Aufgabe der Agrarstrukturpolitik in den neuen Bundesländern ist es,

- den notwendigen Anpassungs- und Umstrukturierungsprozeß in der Landwirtschaft zügig voranzubringen, zugleich aber so behutsam zu gestalten, daß Zukunftsträchtiges nicht leichtfertig aufgegeben wird;
- die Vermarktungsstrukturen zu verbessern;
- Liquiditätsprobleme soweit wie notwendig durch Anpassungshilfen zu lösen;
- und schließlich umweltverträgliche Produktions- und tiergerechte Haltungsformen sicherzustellen.

Ziel ist eine vielseitig strukturierte, ökologisch verträgliche und leistungsfähige Agrarwirtschaft, die im EG-Wettbewerb bestehen kann.

2 Agrarstrukturmaßnahmen im Überblick

Der Aufbau einer wettbewerbsfähigen Landwirtschaft in den neuen Ländern ist eine strukturpolitische Aufgabe, die mittel- bis längerfristig angelegte Konzepte erfordert. Das Gemeinschaftliche Förderkonzept (GFK), basierend auf der VO (EWG) Nr. 3575/90 und mitfinanziert aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds, ist mehrjährig angelegt und umfaßt:

- a) Maßnahmen zur beschleunigten Anpassung der Agrarstrukturen (Ziel-5a)
- b) Maßnahmen zur
 - = Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten (einschließlich Dorferneuerung und ländliche Infrastruktur) sowie der
 - = ländlichen Umwelt(Ziel 5b).

Für den Zeitraum von 1991 bis 1993 stehen insgesamt 600 Mio. ECU an EG-Mitteln zur Verfügung; darunter für die Ziel-5a-Förderung rd. 345 Mio. ECU.

* Prof. Dr. H. Schlagheck, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Rochusstr. 1, W-5300 Bonn 1

Zu den Maßnahmen nach Ziel 5a gehören u.a.

- a) die Einzelbetriebliche Investitionsförderung, also die Förderung der Wiedereinrichtung und Umstrukturierung gemäß VO (EWG) Nr. 2328/91,
- b) die Förderung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten gemäß VO (EWG) Nr. 2328/91 und
- c) die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsbedingungen landwirtschaftlicher Erzeugnisse gemäß VO (EWG) Nr. 866/90.

Während es sich bei den Maßnahmen zur beschleunigten Anpassung der Agrarstrukturen um horizontale Maßnahmen handelt, besteht für die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes nach Ziel 5b eine feste Gebietskulisse. Das Gebiet der neuen Bundesländer ist als Ganzes in die Förderkulisse einbezogen.

In meinem Vortrag stehen die horizontalen Ziel-5a-Maßnahmen im Mittelpunkt der Betrachtung.

3 EG-Rechtsgrundlage der horizontalen Strukturförderung

EG-Rechtsgrundlage der Strukturmaßnahmen nach Ziel-5a ist im wesentlichen die sogenannte Effizienzverordnung, in der Fassung der VO (EWG) Nr. 2328/91.

In der EG-Effizienzverordnung werden u.a. folgende strukturellen Förderbereiche geregelt:

- Beihilfen für Investitionen in landwirtschaftlichen Betrieben,
- Junglandwirteförderung,
- Förderung der Buchführung,
- Betriebshilfe,
- Vertretungsdienste,
- Betriebsmanagement,
- Sondermaßnahmen zugunsten der Landwirtschaft in Berggebieten und bestimmten benachteiligten Gebieten und
- Anpassung der Berufsbildung an die Bedürfnisse der modernen Landwirtschaft.

Mit der deutschen Einheit ging es dem BML darum, die Effizienzverordnung auf die spezifischen Strukturfordernisse der neuen Bundesländer zu übertragen. Voraussetzung dazu waren Ausnahmen vom bisherigen Förderkonzept der Effizienzverordnung. Diese Ausnahmen wurden 1990 gemeinsam mit der Kommission abgestimmt und vom Rat beschlossen. Sie betreffen u.a. folgende Bereiche (s. Art. 38 Effizienzverordnung):

1. Die Höchstgrenzen für Gesamtinvestitionen liegen mit 140.000 ECU je Arbeitskraft (AK) und 280.000 ECU je Betrieb höher als sonst zulässig.
2. Startbeihilfen für Junglandwirte können bis zum 55. Lebensjahr gewährt werden (sonst bis 40 Jahre).
3. Die Fördervoraussetzung, daß das Arbeitseinkommen je Vollarbeitskraft zum Zeitpunkt der Antragstellung unter dem Referenzeinkommen zu liegen hat, gilt nicht für die neuen Bundesländer.
4. Hinsichtlich der Förderung der Milchviehhaltung und/oder der Schweineproduktion kann die Zahl der insgesamt gehaltenen Tiere die in der Effizienzverordnung verankerten Obergrenzen übersteigen.

5. Für bestimmte Standorte in den neuen Bundesländern gab es 1990 und 1991 statt der Ausgleichszulage "standortbezogene Zuschläge", um Zeit zu haben, die Gebietskulisse für die Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten abzugrenzen. (Die erstmalige Auszahlung der Ausgleichszulage soll in Kürze erfolgen).

Die Sonderbestimmungen zugunsten der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern gelten nach der Effizienzverordnung bis zum **31.12.1993**.

4 Rahmenplan der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

Voraussetzung für die finanzielle Beteiligung der EG an den Ziel-5a-Maßnahmen ist der Einsatz nationaler Mittel. Diese Mittel werden im wesentlichen über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) bereitgestellt. Den Ländern steht es frei, wenn nach Art. 92-94 des EWG-Vertrages die Konformität gegeben ist, zusätzliche Maßnahmen durchzuführen. Die nationale Finanzierung erfolgt dann allein aus Landesmitteln.

Was im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe gefördert werden soll, wird jährlich durch den Planungsausschuß für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) beschlossen, dem neben dem Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und dem Bundesminister der Finanzen die zuständigen Landwirtschaftsminister bzw. Senatoren der Bundesländer angehören.

Am Ende der Beratungen steht ein mehrjähriger Rahmenplan; der laufende gilt für den Zeitraum 1992 bis 1995.

Bund und Länder haben die EG-zulässigen Fördermöglichkeiten für die neuen Bundesländer mit dem laufenden Rahmenplan weitgehend ausgeschöpft.

Zu unterscheiden ist zwischen der Förderung der **Wiedereinrichtung** und **Modernisierung** von Familienbetrieben und Kooperationen sowie der **Umstrukturierung** juristischer Personen und Personengesellschaften.

Förderungsfähig sind bei der **Wiedereinrichtung** und **Modernisierung** betriebliche Investitionen zur Senkung der Produktionskosten und zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Ebenso kann die qualitative Verbesserung und Umstellung der Erzeugung entsprechend den Marktbedürfnissen finanziell unterstützt werden. Auch Investitionen zur Verbesserung des Tierschutzes und des Umweltschutzes sind förderfähig.

Das Schwergewicht der geförderten einzelbetrieblichen Investitionen liegt in den neuen Bundesländern bei der Anschaffung von Maschinen, bei der Erstellung oder Sanierung von Wirtschaftsgebäuden und bei der Beschaffung von lebendem Inventar.

Förderungen in der Milchviehhaltung und in der Schweinehaltung dürfen aus marktpolitischen Gründen zu keinen Kapazitätserweiterungen führen. In der EG-Effizienzverordnung ist zudem festgelegt, daß zum Zeitpunkt der Antragstellung nicht mehr als 40 Kühe je AK und 60 Kühe je Betrieb gehalten werden dürfen. Im Beitrittsgebiet ist jedoch eine Überschreitung der Obergrenzen zulässig, wenn die Wiedereinrichtung aus der Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen in Form juristischer Personen hervorgeht und die Zahl der vorher in diesem Unternehmen vorhandenen Milchkühe insgesamt nicht überschritten wird.

Eine vergleichbare Bestimmung gilt für die Investitionsförderung in der Schweinehaltung. Somit wird den Wiedereinrichtern der Aufbau ausreichend großer Veredlungszweige ermöglicht.

Aus Umweltschutzgründen sind bestimmte Lagerkapazitäten für die anfallenden Exkremente der tierischen Veredlung und gleichzeitig für das Zieljahr ein Großvieheinheitenbesatz von 2,5 GVE je ha als Maximum festgelegt worden. Diese Bedingungen gelten auch für die Strukturförderung in Westdeutschland, ebenso, daß Investitionen im Bereich des Wohnhauses und in Betriebszweigen, die im Sinne der Steuergesetze als gewerbliche Nebenbetriebe gelten, von der Förderung ausgeschlossen sind. Ausnahmen sind der Betriebszweig "Urlaub auf dem Bauernhof", die Direktvermarktung und der Bereich "Freizeit und Erholung".

Um die Kreditbereitschaft der Banken gegenüber Wiedereinrichtern zu erhöhen, kann für zinsverbilligte Kapitalmarktmittel im Rahmen der Förderungsgrundsätze eine Bürgschaft in Höhe von 80 % gewährt werden.

Die Entwicklung der Betriebe zeigt folgendes Bild:

- Der Aufbau von Marktfruchtbetrieben geht zügig voran;
- Futterbaubetriebe folgen nach und nach;
- Veredlungsbetriebe entstehen nur langsam (hohes Investitionsvolumen, hohe und teure Umweltauflagen).

Die Hilfen zur **Umstrukturierung** landwirtschaftlicher Unternehmen in Form juristischer Personen und Personengesellschaften konzentrieren sich auf die Förderung von Rationalisierungsinvestitionen, die Erhöhung der Arbeitsproduktivität, die Freisetzung von Arbeitskräften, die Senkung der Produktionskosten und Maßnahmen für eine umweltverträgliche Produktion. Dies gilt sowohl für die tierische als auch für die pflanzliche Erzeugung. Im übrigen gleichen die Förderungsbestimmungen mit einigen Ausnahmen denen für die Wiedereinrichter.

Das **Agrarkreditprogramm** (AKP) gilt für Betriebe in den alten wie in den neuen Bundesländern. Bei niedrigeren Förderungsvoraussetzungen bietet es auch nur eine geringere Unterstützung als die Wiedereinrichter- und Umstrukturierungsprogramme. Hervorzuheben ist, daß über das AKP auch NE-Landwirte gefördert werden können, die evtl. einen schrittweisen Aufbau eines Haupterwerbs planen.

Die 1991 speziell für das Beitrittsgebiet eingeführten Förderungsgrundsätze wurden für 1992 den ersten Erfahrungen angepaßt. Um einen nachhaltigen Umstrukturierungsprozeß - orientiert an marktpolitischen und ökologischen Erfordernissen - sicherzustellen, wurde eine Verbesserung der Förderkonditionen für unumgänglich gehalten.

Andererseits wurde jedoch die Gefahr von Fehlinvestitionen und Überschuldungen in den geförderten Unternehmen und eines zu starken Auseinanderdriftens der investiven Förderung in den alten und neuen Bundesländern gesehen.

Der PLANAK hat sich im Dezember letzten Jahres schließlich darauf verständigt, für 1992 bei der Förderung der Wiedereinrichter und Modernisierer

- das förderungsfähige Kapitalmarktdarlehen von 300.000 auf 400.000 DM je Unternehmen und

- die Obergrenze für öffentliche Darlehen in Einzelfällen bei der
 - = Wiedereinrichtung von 250.000 auf 400.000 DM und
 - = Modernisierung von 90.000 auf 130.000 DM
 anzuheben.

Bei der Förderung der Umstrukturierung und Neugründung landwirtschaftlicher Unternehmen in Form juristischer Personen und Personengesellschaften wurde für 1992 das höchstmögliche förderfähige Kapitalmarktdarlehen von 2,5 Mio. DM auf 3,5 Mio. DM je Unternehmen angehoben (bei einem Eigenanteil von 10 %).

Öffentliche Darlehen werden weiterhin nicht gewährt; dafür erscheint die strukturelle Entwicklung der Betriebe in Form juristischer Personen noch zu ungewiß.

Der Aufbau von Rinder- und Schweinehaltungen kann sich weiterhin nur im Rahmen der EG-Effizienzverordnung vollziehen, d.h. neue Bestände werden nur in dem Umfang gefördert, wie die ursprünglichen Tierbestände der früheren LPG'en nicht überschritten werden. Zudem hat bei der Förderung die Nutzung vorhandener Bausubstanz Vorrang vor Neubauten.

Am 01.07.1992 ist im Beitrittsgebiet das Marktstrukturgesetz in Kraft getreten. Damit können in den neuen Bundesländern u.a. Startbeihilfen und Investitionsbeihilfen für Erzeugergemeinschaften gewährt werden. Die Höhe der Startbeihilfen bemißt sich nach der Höhe der Verkaufserlöse.

1992 stehen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe an Bundesmitteln für einzelbetriebliche und überbetriebliche Maßnahmen (wie Dorferneuerung und Flurbereinigung) insgesamt 2,6 Mrd. DM zur Verfügung, davon

- für die alten Bundesländer 1,5 Mrd. DM (zusätzlich Verpflichtungsermächtigungen von 940 Mio. DM) und
- für die neuen Bundesländer 1,1 Mrd. DM (zusätzlich Verpflichtungsermächtigungen von 825 Mio. DM).

Hinsichtlich der **zukünftigen** Strukturförderung hat der PLANAK die Arbeitsebene beauftragt, das derzeitige Konzept von Förderschwellen und Förderobergrenzen im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung zu überprüfen. Ziel ist es, zugunsten einer wettbewerbsfähigen deutschen Landwirtschaft

- noch vorhandene nationale Fördermöglichkeiten auszuschöpfen und dort, wo
- bestehende EG-Fördergrenzen einschränkend wirken, in Brüssel auf eine Änderung der EG-Rechtsgrundlagen hinzuwirken.

5 Überprüfung der Gemeinschaftsaufgabe

Das an größeren Betriebsstrukturen orientierte Förderkonzept für die neuen Bundesländer hat erneut die Diskussion über die Sinnhaftigkeit von Förderobergrenzen entfacht. Westdeutsche Bauern fordern auch für sich eine Aufhebung zumindest aber eine Anhebung von Förderobergrenzen, um ihre Entwicklungschancen zu verbessern. Voraussetzung dazu ist eine Änderung der EG-Effizienzverordnung mit ihren bisher eher an mittleren Betrieben orientierten Förderkonzept.

Ein gewisser Druck auf Überprüfung und Änderung der EG-Effizienzverordnung geht aber auch von der Reform der EG-Agrarpolitik aus.

Angesichts der Tatsache, daß die Gewinne der landwirtschaftlichen Betriebe mit der GAP-Reform in wachsendem Maße aus direkten Beihilfen je Tier oder je Flächeneinheit resultieren, stellt sich verstärkt die Frage nach dem Ziel einer staatlichen Investitionsförderung und nach den Betrieben, die an der Investitionsförderung besonders partizipieren sollen.

Bei der Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe geht es schließlich auch darum, Agrarstrukturpolitik und Umweltpolitik stärker miteinander zu verknüpfen.

In diesem Sinne ist zu klären, inwieweit Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren,

- wie die Verringerung des Einsatzes von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln im Ackerbau und auf Grünland und
- die Umwandlung von Ackerland in extensiv zu nutzendes Grünland,

in ein zukunftsweisendes Agrarstrukturkonzept einzubinden sind.

Derzeit laufen erste Beratungen zwischen Bund und Ländern zur Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe.

Der Bund ist auf Fachebene mit folgenden Leitlinien in die Beratung mit den Ländern eingetreten:

1. Die einzelbetriebliche Förderung soll selektiver werden, d.h. Konzentration auf leistungs- und wettbewerbsfähige Betriebe.
Dabei soll für Familienwirtschaften und freiwillig von Bauern gegründete Genossenschaften, für alle Eigentums- und Rechtsformen das Prinzip der Chancengleichheit gelten.
2. Unter Agrarstruktur kann nicht mehr nur das Verhältnis zwischen den im Agrarbereich eingesetzten Produktionsfaktoren - insbesondere Boden, Arbeit und Kapital - verstanden werden. Agrarstruktur hat auch die Art und Gestaltung der Landschaftselemente, der Siedlungsstruktur und der Elemente der natürlichen Umwelt in ländlichen Räumen zu umfassen, soweit diese durch die Land- und Forstwirtschaft wesentlich bestimmt werden.
3. Vor dem Hintergrund knapper Fördermittel und einer abnehmenden Förderungseffizienz bei zunehmender Betriebsgröße ist weiterhin eine Begrenzung des betrieblichen Fördervolumens pro Betrieb erforderlich.
4. Die Bindung der Tierhaltung an den Boden als Förderungsvoraussetzung soll einen noch höheren Stellenwert erhalten als bisher.

6 Ausblick

Ziel der nationalen Agrarstrukturpolitik ist es, in ganz Deutschland Schritt für Schritt eine leistungsfähige Landwirtschaft zu entwickeln, die den Erwartungen der Bevölkerung entsprechen kann.

Besondere Erwartungen gehen in Richtung auf eine selbstverantwortliche Bewirtschaftung von Eigentums- und Pachtflächen durch bäuerliche Familien, eine weitgehend boden-

gebundene tierische Veredelungsproduktion und eine umweltverträgliche und auf Nachhaltigkeit ausgerichtete kostengünstige Erzeugung.

Zur Entwicklung einer zukunftsorientierten Agrarstruktur in den neuen Bundesländern bedarf es eines umfassenden Bündels von unmittelbar wirkenden einzelbetrieblichen und überbetrieblichen Fördermaßnahmen. Dieses Maßnahmenbündel gibt es; es ist den jeweils aktuellen Erfordernissen anzupassen.

Dabei sind eine Reihe **indirekt** wirkender Strukturmaßnahmen zu berücksichtigen. Hierzu zählen

- die Regulierung von Altschulden (z.B., daß 50 % der Erlöse aus dem Verkauf von nicht betriebsnotwendigen Vermögen für die Abfindung von Ansprüchen ehemaliger LPG-Mitglieder verwendet werden können),
- die langfristige Verpachtung von Treuhandflächen und vor allem
- soziale und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, wie Vorruhestands- und Altersübergangsgeld, landwirtschaftliche Anpassungshilfe und berufliche Fortbildung. Maßnahmen, die mit dazu beitragen, den überhöhten Arbeitskräftebestand in der Landwirtschaft der neuen Bundesländer an die wirtschaftlichen Erfordernisse in den Betrieben anzupassen.

Agrarstrukturpolitik in den neuen Bundesländern wird weiterhin eine Gratwanderung sein:

- Einerseits Betriebe zu sichern oder neue zu schaffen, um Wirtschaftspotential im ländlichen Raum zu halten und Kulturlandschaft gepflegt zu wissen.
- Andererseits alles zu unterlassen, was überholte, ineffiziente Strukturen stützen oder gar festigen könnte.

Es wird vorläufig eine offene Frage bleiben, welche Betriebsformen und -größen sich in den neuen Bundesländern als effizient erweisen; deshalb muß die agrarstrukturelle Förderung auf Chancengleichheit bedacht sein. In welcher Form und Größe sich leistungsfähige Betriebe herausbilden, wird dann wesentlich abhängen

- von den natürlichen und wirtschaftlichen Standortverhältnissen,
- von den Einkommensansprüchen der beteiligten Familien,
- vor allem aber von den individuellen Fähigkeiten der Unternehmer.

Denn - um es mit Oscar Wilde zu sagen - "Persönlichkeiten, nicht Prinzipien bringen die Zeit in Bewegung".

Literaturverzeichnis

1. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1992 bis 1995, Bundestagsdrucksache 12/2459; Bonn 1992

2. Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1989 und 1990; Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"; Bonn 1992
3. VO (EWG) Nr. 2078 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren, Amtsblatt der EG, Nr. L215 vom 30.07.1992