



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.*

Schmidt, P.: EG-Sonderprogramme in der Agrarstrukturpolitik als Mittel des europäischen Einkommentransfers. In: Grosskopf, W., Köhne, M.: Einkommen in der Landwirtschaft – Entstehung, Verteilung, Verwendung und Beeinflussung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 21, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1984), S. 739-757.

EG-SONDERPROGRAMME IN DER AGRARSTRUKTURPOLITIK ALS MITTEL DES EUROPÄISCHEN EINKOMMENSTRANSFERS

von

Peter S c h m i d t , Bonn

- Schriftlicher Diskussionsbeitrag -

Zusammenfassung

EG-Sonderprogramme haben in der Agrarstrukturpolitik ein zunehmendes Gewicht erlangt. Sie haben sich als wirksames Instrument der finanziellen Umverteilung zugunsten wirtschaftsschwacher Regionen und Mitgliedstaaten erwiesen.

Während die EG-Sonderprogramme zunächst ausschließlich infrastrukturelle Maßnahmen beinhalteten, haben sie in jüngster Zeit zunehmend einzelbetrieblichen Charakter angenommen. Über effizienz- und verteilungspolitische Wirkungen gibt es gegenwärtig noch keine konkreten Erkenntnisse.

Die EG-Sonderprogramme sind im überwiegenden Umfang im Rahmen der jährlichen Agrarpreispolitik verabschiedet worden. Ihre Motivation liegt daher nicht ausschließlich im strukturpolitischen Bereich; vielmehr ist ihnen in erheblichem Umfang eine Ausgleichsfunktion beim marktpolitischen Entscheidungsprozeß beizumessen.

1 Einleitung

Unmittelbar einleuchtend ist es nicht: Während die Diskussion über die EG-Agrarstrukturrichtlinien und hier insbesondere die Modernisierungsrichtlinie (einzelbetriebliche Investitionsförderung) von Anfang an bis in die jüngste Gegenwart heftig und mit viel Emotionen beladen außerordentlich kontrovers geführt wurde¹⁾, haben die EG-Sonderprogramme in der Öffentlichkeit eigentlich nie besonderes politisches oder wissenschaftliches Interesse auf sich gezogen. Offen-

1) Erinnert sei hier z.B. an die jeweiligen Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats beim BML

sichtlich ist bisher weitgehend übersehen worden, daß über die Sonderprogramme ein zweiter Weg der Strukturpolitik eingeschlagen wurde, der hinsichtlich seiner finanziellen, wirtschaftlichen und einkommenspolitischen Bedeutung den traditionellen strukturpolitischen Maßnahmen keineswegs nachsteht.

Nicht einmal die Vorschläge der EG-Kommission zu den integrierten Mittelmeerprogrammen¹⁾, bei denen es sich überwiegend um Agrarstrukturmaßnahmen handelt, haben trotz des vorgesehenen Finanzvolumens in Höhe von insgesamt ca. 16 Mrd. DM mehr als ein paar nüchterne Informationszeilen bewirken können - eine unerwartete Reaktion.

Diese Zurückhaltung ist um so erstaunlicher, als sich hinter den EG-Sonderprogrammen eine Vielfalt unterschiedlichster agrarstruktureller Maßnahmen verbirgt, die zum größten Teil auch im Rahmen der Strukturrichtlinien durchgeführt und dort allerdings von verschiedensten Seiten sehr scharf kritisiert werden.

Angesichts der jungen Geschichte dieser Programme muß sich der vorliegende Beitrag darauf konzentrieren, Art und Entwicklung der Sonderprogramme aufzuzeigen. Im Mittelpunkt dieses Beitrages stehen daher ihre wesentlichen Inhalte, Zielsetzungen und Konsequenzen. Ferner sollen Möglichkeiten einer zukünftigen Entwicklung skizziert werden. Mangels vorliegender Programmauswertungen sind weiterreichende Analysen noch nicht möglich. Daß außerdem aufgrund der begrenzten Seitenzahl nicht auf die Gesamtheit der Programme oder nähere Einzelheiten eingegangen werden kann, trifft hoffentlich auf das Verständnis des Lesers.

2 Zur Bedeutung der Sonderprogramme

Die EG-Agrarstrukturberichte und die EG-Finanzberichte lassen keinen Zweifel daran: Die Verteilung der Ausgaben aus dem

1) Dok. Kom (83) 24 endg.

Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, auf die Mitgliedstaaten zeigt, daß in den siebziger Jahren und damit in der Anfangsphase direkter europäischer Agrarstrukturpolitik ein Großteil der Strukturaufwendungen in die finanziell und wirtschaftlich weiter entwickelten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft floß - eine Tatsache, die sicherlich nicht beabsichtigt war und deshalb auch zu Recht von verschiedenen Stellen kritisiert worden ist. Daß die Verteilungswirkung nicht unbedingt die Folge der Richtlinieninhalte, sondern überwiegend das Ergebnis administrativer und innenpolitischer Schwierigkeiten sowie nationaler finanzieller Begrenzungen in einigen weniger entwickelten Mitgliedstaaten war, dürfte für die politische Diskussion zweitrangig sein.

Deshalb war es sicher für niemanden eine Überraschung, daß man in Form von regional begrenzten Sonderprogrammen versuchte, EG-Agrarstrukturmittel gezielt in bestimmte benachteiligte Regionen der Gemeinschaft zu lenken. Diese neue Ausgaben-schiene wurde mit zielstrebigem und erheblicher finanzieller Konsequenz verfolgt. So ist es fast unbemerkt während der letzten Jahre zu einer massiven Verschiebung der Ausgaben innerhalb des EAGFL gekommen (s. Übersicht 1).

Obersicht 1: Ausgaben des EAGFL, Abteilung Ausrichtung
- Mio ECU (RE, ERE) - ¹⁾

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
-EG-Strukturrichtlinien ²⁾	1,7	47,1	77,0	65,5	141,0	181,3	222,7	237,0
-Sonderprogramme	-	-	-	-	17,0	136,7	176,8	220,0
Insgesamt	1,7	47,1	77,0	65,5	158,0	318,0	399,5	457,0

1) bis 31.12.1977 in RE; bis 31.12.1980 in ERE; danach in ECU

2) RLen 71/159, 160, 161/EWG; RL 75/268/EWG; ohne VO 355/77

Quelle: Finanzberichte der EG

1979 entfielen auf die Sonderprogramme nach ihrer erstmaligen Einführung in 1978 10 % der Ausgaben des Ausrichtungs-

fonds, vier Jahre später waren es schon knapp 50 %. Berücksichtigt man ferner, daß die ausgabenwirksamen Programme zum Teil noch in der Anlaufphase sind, während die Strukturrichtlinien ihr maximales jährliches Ausgabenvolumen erreicht haben dürften¹⁾, so läßt sich bereits erahnen, daß in naher Zukunft Agrarstrukturpolitik überwiegend über Sonderprogramme durchgeführt werden wird.

3 Ziele, Inhalte und Entwicklung der Sonderprogramme

Der Einstieg in die Politik regional begrenzter Strukturprogramme erfolgte 1977 mit der Vorlage der ersten Mittelmeerleitlinien. Kernaussage dieser Leitlinien war das Bekenntnis der EG-Kommission, daß die Landwirtschaften Italiens und Frankreichs durch den geplanten EG-Beitritt von Griechenland, Spanien und Portugal in erheblichem Maße betroffen und belastet seien²⁾.

Im Rahmen des Agrarpreispakets 1978/1979 folgte der Agrarministerrat einem Vorschlag der EG-Kommission und beschloß vier mediterrane Sonderprogramme³⁾.

Angesichts der politischen Entscheidungsabläufe in Brüssel ruft der gleichzeitige Beschluß, für eine weitere Problemregion der Gemeinschaft ein Sonderprogramm zu gewähren, sicher kein Erstaunen hervor. Hierbei handelt es sich um Entwässerungsarbeiten in den benachteiligten Gebieten Westirlands⁴⁾.

Insgesamt wurden im Rahmen dieser fünf Programme Ausgaben von rd. 720 Mio ERE zu Lasten des EAGFL beschlossen.

1) Dies gilt insbesondere, wenn es zu der von der Bundesrepublik Deutschland geforderten zusätzlichen Einschränkung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung kommen sollte. - 2) Mit dem gleichen Argument werden auch heute noch - sogar in verstärktem Umfang - zusätzliche Maßnahmen der südlichen Mitgliedstaaten gefordert und begründet; allerdings mit dem Unterschied, daß Griechenland jetzt auf der Seite der Fordernden steht. - 3) VO 1362/78; VO 1760/78; VO 1361/78; RL 78/627/EWG; vgl. im einzelnen den Anhang. - 4) RL 78/628/EWG.

Alle Förderungsvorhaben im Rahmen dieser Sonderprogramme hatten ausschließlich überbetrieblichen Charakter. Sie erstreckten sich auf infrastrukturelle Maßnahmen (Elektrizitäts- und Trinkwasserversorgung, Bewässerung), Vermarktungsvorhaben sowie Umstrukturierungsmaßnahmen im Weinbau.

Mit den Sonderprogrammen wichen die Kommission und der Agrarministerrat erstmals im Agrarstrukturbereich davon ab, Maßnahmen zugunsten aller Mitgliedstaaten durchzuführen. Darüber hinaus waren jedoch die beschlossenen Programmaßnahmen durchaus konform im Sinne der europäischen Agrarstruktur- und Regionalpolitik; sie hätten grundsätzlich auch im Rahmen der bereits bestehenden Förderungspolitiken durchgeführt werden können.

Daß man diesen Weg trotzdem nicht nutzte, hat wohl ausschließlich finanzpolitische Gründe. Es war politischer Wille, die Erstattungssätze, d.h. den Prozentsatz, mit dem sich die Gemeinschaft an den jeweiligen zu fördernden Vorhaben beteiligt, bei den Sonderprogrammen höher anzusetzen. Zudem waren teilweise die Haushaltsansätze, innerhalb derer die Förderungsmaßnahmen ansonsten hätten durchgeführt werden müssen, bereits weitgehend ausgeschöpft.

Ober weitere im Rahmen der ersten Mittelmeerleitlinien von der EG-Kommission vorgeschlagenen Sonderprogramme konnte man sich zunächst noch nicht einigen; der Agrarrat entschied hierüber endgültig erst im Frühjahr, also im darauffolgenden Jahr 1979¹⁾. Ihm ist die Entscheidung nicht leicht gefallen. Weniger wegen der damit verbundenen Ausgaben von rd. 280 Mio ERE, sondern die Verzögerung spricht dafür, daß der Rat sich anderer weitreichender und grundsätzlicher Konsequenzen bewußt war.

Einmal ging es um eine Verordnung über eine gemeinsame forstwirtschaftliche Maßnahme in bestimmten trockenen Zonen des

1) RL 79/173/EWG, RL 174/EWG, VO 269/79, VO 270/79; vgl. im einzelnen den Anhang.

Mittelmeergebietes der Gemeinschaft¹⁾. Es gab und gibt wohl kaum jemanden, der die Aufforstung und Verbesserung abgewirtschafteter Waldbestände nicht als sinnvoll erachtet hätte. Aber ein formal-juristisches Argument spricht dagegen: Holz ist kein Anhang II - Produkt. Die Gemeinschaft hat deshalb im Rahmen ihrer Agrarpolitik auch keine Zuständigkeit für eine gemeinschaftliche Forstpolitik²⁾.

Um dies zu untermauern und um ganz deutlich zu machen, daß mit dem Aufforstungsprogramm kein Einstieg oder auch nur ein Präjudiz für eine gemeinschaftliche Forstpolitik geschaffen worden ist, wurde als Zielsetzung des Aufforstungsprogramms nicht die unmittelbare Wirkung auf den Forst, sondern die mittelbare auf die Landwirtschaft in Art. 1 der VO 269/79 herausgestellt: "Zur Hebung des Lebensstandards der landwirtschaftlichen Bevölkerung in bestimmten Zonen des Mittelmeergebietes der Gemeinschaft wird eine gemeinsame Maßnahme eingeleitet, deren Zweck es ist, durch forstwirtschaftliche Initiativen die für die Landwirtschaft ungünstigen geophysikalischen und den Anbau betreffenden Gegebenheiten, insbesondere hinsichtlich der Erhaltung des Bodens und der Gewässer, zu verbessern."

Die zweite grundsätzliche Entscheidungsfrage stellte sich im Zusammenhang mit dem Programm zur Förderung der Beratung in Italien³⁾. Konkret ging es dabei um die Finanzierung von Beraterstellen. Es ist nicht zu bestreiten, daß die Beratung die Effizienz der in der Landwirtschaft eingesetzten Produktionsfaktoren verbessert und auch in vielen Fällen einzelbetrieblichen investiven Förderungsmaßnahmen vorzuziehen ist. Dies gilt insbesondere bei der weit unterdurchschnittlichen Betriebsleiterqualifikation⁴⁾ in Italien. Aber bisher war aufgrund der Gemeinschaftsfinanzierungsverordnung⁵⁾ die Finanzierung der Gehälter von Staatsangestellten - und als sol-

1) VO 269/79 - 2) Zumindest zwei Mitgliedstaaten lehnen eine solche entschieden ab. - 3) VO 270/79 - 4) So zumindest die italienische Delegation bei den Brüsseler Verhandlungen. - 5) VO 729/70

che sind die Berater anzusehen - durch die EG ausgeschlossen. Im Interesse der Sache hat sich der Agrarrat über die grundsätzlichen Bedenken hinweggesetzt.

Nicht unerwähnt bleiben soll - weil politisch außerordentlich brisant und zudem administratives Neuland - ein Programm zur Förderung von Entwässerungsarbeiten in grenzüberschreitenden Wassereinzugsgebieten zwischen Nordirland (UK) und der Republik Irland¹⁾.

Es war noch nicht ein Jahr nach dem Beschluß über die hier kurz skizzierten und weitere Programme verstrichen, als die EG-Kommission erneut von ihrem Vorschlagsrecht Gebrauch machte und erneut ein Bündel von Sonderprogrammen²⁾ dem Agrarministerrat zur Zustimmung zuleitete, und zwar im Zusammenhang mit einer Revision der sozio-strukturellen Richtlinien. Dieser Hinweis ist notwendig, denn den Sonderprogrammen wurde bewußt eine neue Qualität zugewiesen. Die Kommission glaubte, erkannt zu haben, daß auch nach einer Anpassung der Agrarstrukturrichtlinien diese nicht ausreichen würden, um die Verhältnisse in bestimmten Regionen, in denen die Aussichten auf Strukturverbesserungen in der Regel sehr ungünstig sind, nennenswert zu verbessern. Die Kommission sah eine Lösung vornehmlich in spezifischen Aktionsprogrammen zur Entwicklung der landwirtschaftlichen Erzeugung.

Unter diesem Blickwinkel schlug sie für Westirland ein umfassendes landwirtschaftliches Entwicklungsprogramm³⁾ vor: Förderung von Infrastrukturmaßnahmen, Bodenmeliorationen, Beratung⁴⁾, Aufforstung⁴⁾, direkte Prämienzahlungen an Rindviehmäster (zusätzlich zu den sonstigen direkten Zahlungen, wie z.B. zur Ausgleichszulage) sowie einzelbetriebliche Investitionsförderungsmaßnahmen. 224 Mio. ERE wurden für das Westirland-Programm veranschlagt.

1) RL 79/197/EWG - 2) Dok. Kom (79) 122 endg. - 3) VO 1820/80 - 4) Hier und später zeigte sich, daß politische Beschlüsse, auch wenn ihr Ausnahmecharakter ausdrücklich deklariert wird, faktisch nicht wieder zurückgeschoben werden können.

Mit diesem Programm machte die EG-Kommission einen qualitativen Sprung: Es waren nun nicht mehr ausschließlich überbetriebliche Maßnahmen, die sie vorschlug, sondern sie spricht sich daneben erstmalig für einzelbetriebliche Förderungsmaßnahmen aus. Darüber hinaus durchbricht sie das System der horizontalen Förderungsrichtlinien, indem sie im Rahmen der Sonderprogramme auf die strengen Förderungskriterien wie Betriebsentwicklungsplan, Förderschwelle, Betriebsleiterqualifikation etc. verzichtet.

Zeitlich etwas später wurde das spezifische Entwicklungsprogramm zur Förderung der Rind-, Schaf- und Ziegenfleischerzeugung für Italien¹⁾ vom Agrarrat angenommen. Dieses 291 Mio. ECU teure Programm, das für ca. 60 % von Italien Wirksamkeit hat, umfaßte dann bereits ausschließlich einzelbetriebliche Investitionsmaßnahmen sowie unterschiedliche direkte Prämienzahlungen zur Forcierung der Fleischerzeugung. Auch hier ging es um Maßnahmen, die sowohl im Rahmen der Gemeinschafts- als auch der nationalen Förderung nicht möglich gewesen wären; sie standen außerhalb der Bedingungen der Strukturrichtlinien.

Gleichzeitig mit dem oben erwähnten Kommissionsvorschlag aus 1979 wurden erstmalig drei integrierte Entwicklungsprogramme initiiert und 1981 beschlossen²⁾. Denn nach Auffassung der Kommission gibt es unter den Problemregionen der Gemeinschaft solche, die neben Entwicklungsmöglichkeiten allein auf der Basis agrarwirtschaftlicher Projekte auch Entwicklungsmöglichkeiten auf der Grundlage einer Expansion außerlandwirtschaftlicher Tätigkeiten bieten, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Landwirtschaft stehen. Dazu sollten nach Auffassung der Kommission die zur Verfügung stehenden Aktionsmittel der Gemeinschaft (EAGFL, EFRE, Europäischer Sozialfonds) integral genutzt werden.

Es ist sicher mehr als nur ein Schönheitsfehler, daß dieser

1) VO 1944/81 - 2) VO 1939/81; VO 1940/81; VO 1941/80; s. Anhang

integrale Charakter nicht zwingend vorgeschrieben wurde. Die konkreten Förderungsmaßnahmen beschränken sich weitgehend auf agrarstrukturpolitische Vorhaben. Diese Tatsache ist auch deshalb um so bedauerlicher, als den integrierten Programmen ausdrücklich "Pilot"-Charakter zugeschrieben wurde und ihre finanzielle Ausstattung mit insgesamt 30 Mio. ECU vergleichsweise bescheiden ausfiel, so daß man das Wagnis eines etwas ehrgeizigeren Ansatzes durchaus hätte riskieren können.

Zwei Dinge sollten nicht unerwähnt bleiben: Im Zuge der Diskussion über die vom Finanzvolumen her sehr bedeutsamen Sonderprogramme zugunsten von Italien und Irland wurde auch eine Reihe kleinerer Programme¹⁾ für andere Mitgliedstaaten beschlossen, u.a. auch ein Sonderprogramm zugunsten einiger benachteiligter ländlicher Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland²⁾, im Rahmen dessen ausschließlich infrastrukturelle Maßnahmen gefördert werden.

Seit 1981 ist Griechenland Mitglied der Gemeinschaft. Dabei entspricht es der politischen Logik - und dieses Argument hatte bereits bei der Ausgestaltung der bisherigen mediterranen Mittelmeerprogramme eine wichtige Rolle gespielt -, daß auch diesem Mittelmeerland vergleichbare Programme wie für Italien, Frankreich und Irland zugestanden wurden. Dieser Schritt vollzog sich im Juli 1982 mit neuen Maßnahmen aus forstwirtschaftlichen, infrastrukturellen, über- und einzelbetrieblichen Vorhaben einschließlich gezielter direkter Prämienzahlungen zur Förderung der Rindfleischerzeugung.

Zwei Programme bedürfen noch der Ausführung. Zunächst ist das mit 289 Mio. ECU dotierte Zitrusprogramm³⁾ für Griechenland, Italien und Frankreich (Korsika), das Voraussetzung für die Einigung der Preisverhandlungen 1982/1983 war. Dieses Programm enthält ein umfassendes Maßnahmenbündel zur Umstrukturierung, Vermarktungsförderung und direkter Beihilfengewährung zugunsten der Landwirte als Ergänzung zu den Preisen.

1) VO 1942/81; VO 1821/80; VO 1943/81; RL 81/527/EWG; VO 1054/81; VO 1820/80 - 2) VO 1938/81 - 3) VO 1204/82

Im Zusammenhang mit den Agrarpreisbeschlüssen des Jahres 1983/1984 einigte sich der Agrarrat grundsätzlich auch auf ein speziell auf Italien zugeschnittenes Zins-Konsolidierungsprogramm (60 Mio. ECU). Bisher war ein entsprechendes Begehren Italiens, angesichts hoher nominaler Zinsen eine Art Konsolidierungshilfe oder Umschuldungsprogramm zu erhalten, stets abgewendet worden. Ob oder wie weit eine solche Maßnahme, die aus strukturpolitischer Sicht außerordentlich fragwürdig ist, in den nächsten Jahren wieder eingestellt werden kann, muß völlig offen bleiben. Hinzu kommt ein weiterer Systembruch: Da die Mittel für die Strukturausgaben des EAGFL ausgeschöpft sind¹⁾, wird dieses Programm aus dem allgemeinen Haushalt finanziert.

4 Bewertung der Programme

Die EG-Kommission begründet alle Programme mit Art. 39 des EWG-Vertrages. Sie stellt damit die Produktivitäts- und Einkommensverbesserung der Landwirte in den Vordergrund. Sie kann dieses auch zu Recht tun, denn alle Maßnahmen haben - wenn nicht unmittelbar - so doch mittelbar Einkommensauswirkungen.

Tatsächlich sind die Zielvorstellungen der Kommission im einzelnen natürlich sehr viel differenzierter. Landwirtschaftliche Unterbeschäftigung, mangelnde Absatz- und Vermarktungsmöglichkeiten, qualitativ unzureichende Produktionsausrichtungen sowie ein nicht ausgeschöpftes Produktionspotential sind zunächst die Ansatzpunkte neben der stets wiederkehrenden unzureichenden Infrastruktur im weitesten Sinne. Und insoweit waren die ersten überbetrieblichen Sonderprogramme, die bis in die jüngste Zeit hinsichtlich ihrer räumlichen Anwendung auf Problemgebiete beschränkt geblieben sind, ein durchaus konsequenter Ansatz im Sinne einer integralen Landentwicklung. Auch die Bundesregierung hat zu solchen Ansätzen

1) Die EG-Agrarstrukturausgaben sind plafondiert. Insgesamt beträgt der Plafond für den 5-Jahreszeitraum 1979-1984 3 755 Mio. ECU.

stets eine grundsätzlich positive Haltung gezeigt; sie hat wiederholt bekräftigt, daß sie bereit ist, für die wirtschaftliche Entwicklung von Problemregionen finanzielle Hilfe zu leisten.

Problematisch wurde es allerdings mit der Erweiterung der Programme um einzelbetriebliche Maßnahmen. Die bewußte Mobilisierung des landwirtschaftlichen Produktionspotentials mit der Zielsetzung, der Entvölkerung ländlicher Regionen zu begegnen und/oder den Selbstversorgungsgrad zu steigern, sind angesichts der Marktverhältnisse und der längerfristig extrem unsicheren Entwicklungsmöglichkeiten in den von den Programmen begünstigten benachteiligten Gebieten eine sehr problematische Entscheidung. Hinzu kommt ein Problem: Dadurch, daß man einigen Problemregionen in wirtschaftsschwächeren Ländern der Gemeinschaft einzelbetrieblich orientierte Sonderprogramme gewährt hat, sinkt die Notwendigkeit zur Anpassung der horizontalen Strukturmaßnahmen an veränderte außerlandwirtschaftliche Bedingungen. So kommt es, daß ebenso Problemregionen in wirtschaftsstärkeren Mitgliedstaaten unter Druck geraten mit dem Ergebnis, daß auch hier die Begehrlichkeit nach Sonderprogrammen steigt.

Die im zeitlichen Ablauf so konsequente Entwicklung der Sonderprogramme hat einen außerordentlichen Makel: Die Durchführung der größeren Programme verlief zunächst - mit Ausnahme der Republik Irland - sehr zögernd¹⁾. Dadurch war es der Kommission nicht möglich, Rückschlüsse auf die weitere Ausgestaltung neuer Programme zu ziehen. Dies wäre insbesondere vor der Verabschiedung der integrierten Mittelmeerprogramme dringlich. Denn bei einem beabsichtigten Finanzvolumen von rd. 16 Mrd. DM ist ein Verzicht auf Evaluierungen hinsichtlich der administrativen und ökonomischen Interdependenzen einzelner Maßnahmen unentschuldbar. Und gerade den bereits

1) Die einleitend angeführten Zahlen in Übersicht 1 deuten zwar auf das Gegenteil hin, da sie eine sehr dynamische Ausgabenentwicklung bei den Programmen vorspiegeln. Tatsächlich handelt es sich hierbei aber in erheblichem Umfang zunächst um Vorschüsse.

laufenden kleineren integrierten Programmen war bewußt ein Testcharakter unterstellt worden, um Schwachstellen solcher auf EG-Ebene konzeptionell neuen Ideen aufzudecken.

5 Verteilungswirkungen der Sonderprogramme

Im Kapitel 3 ist im wesentlichen lediglich die Entwicklung der Agrarstrukturpolitik im Rahmen der Sonderprogramme aufgezeigt worden. Eine ausführliche Auflistung aller Programme ist dem Anhang zu entnehmen. Aber bereits die bisherigen Ausführungen lassen deutlich werden, daß die Sonderprogramme nicht mehr wegzudenkendes Instrument europäischer Agrarstrukturpolitik geworden sind.

Die wenigen Ausführungen zeigen auch, daß die Sonderprogramme sich hinsichtlich ihres regionalen Anwendungsbereiches bisher auf die wirtschaftlich schwierigen Regionen der jeweiligen Mitgliedstaaten erstrecken.

Und noch eines wird deutlich: Die Strukturprogramme haben ohne Frage bewirkt, daß der häufig beklagte Mittelfluß der EG-Strukturausgaben in die wirtschaftlich entwickelten Mitgliedstaaten korrigiert und in die weniger entwickelten gelenkt werden konnte: rund 2,5 Mrd. ECU sind insgesamt bereits für Sonderprogramme beschlossen worden. Davon werden ca. 1,25 Mrd. ECU oder 50 % nach Italien, 0,3 Mrd. ECU oder 12 % nach Irland und 0,5 Mrd. ECU oder 20 % nach Frankreich fließen. Trotz der kurzen Beitrittsdauer entfallen auf Griechenland bereits 0,265 Mrd. ECU. Die übrigen zahlreichen Programme für die wirtschaftsstärkeren Mitgliedstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland, Dänemark, Vereinigtes Königreich oder Belgien haben mehr optischen Charakter - materiell sind sie unbedeutend. Mithin hat im Rahmen der EG-Sonderprogramme ein erheblicher, politisch bewußt forcierter Finanzmitteltransfer von den wirtschaftsstärkeren in die wirtschaftsschwächeren Mitgliedstaaten stattgefunden.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage nach der Verteilungswirkung auf die einzelnen Landwirte bzw. die im länd-

lichen Raum lebenden Personen und die Auswirkungen auf deren Einkommen. Dazu müßte zunächst geprüft werden, inwieweit die Sonderprogramme zusätzliche Mittel freigesetzt haben und ob nicht die Gemeinschaftsmittel nur nationale Förderungsmittel ersetzt haben. Eine Antwort hierauf ist allemal spekulativ, und sie kann zur Zeit nur qualitativen Charakter haben.

Eines haben die Verhandlungen in Brüssel jedoch gezeigt: Die infrastrukturellen Maßnahmen, die Aufforstung und Beratungsförderung sowie die Be- und Entwässerungsvorhaben für Italien und Westirland, deren Verteilungswirkungen allerdings mittelbarer Art sind, wären sicher nicht und wenn, dann später und mit geringerem Finanzvolumen auf nationaler Ebene durchgeführt worden. Darauf deutet allein die Tatsache, daß Italien und Westirland nur begrenzt in der Lage waren, die aus politischer Sicht sehr viel attraktivere Ausgleichszulage zu gewähren.

Unmittelbare Verteilungswirkungen haben die einzelbetrieblichen Maßnahmen, die zu einem wesentlichen Teil in Form direkter Prämienzahlungen gewährt werden (wie natürlich auch das jüngst grundsätzlich beschlossene Konsolidierungsprogramm für Italien). Diese Zahlungen sind zudem jener Bestandteil der Programme, der direkt und sofort Wirkung zeigte und einen schnellen Mittelabfluß garantierte. Ob die Nichtgewährung der Prämien zu einer aktiveren Preispolitik geführt hätte, muß bezweifelt werden.

Bewertet man die Sonderprogramme einmal nach ihren dominierenden Maßnahmenbereichen, so ergibt sich ein überaus interessantes Spektrum: Mit jeweils rd. 1 Mrd. ECU entfällt auf die einzelbetrieblichen sowie die überbetrieblich/infrastrukturellen Maßnahmen der mit Abstand größte Anteil an den beschlossenen Ausgaben. Deutlich geringer veranschlagt wurden die marktstrukturell motivierten Programme mit rd. 0,5 Mrd. ECU.

6 Ausblick

Alle Sonderprogramme sind zeitlich befristet. Bisher hat es allerdings noch kein Programm gegeben, das ausgelaufen ist. Im Rahmen des Preispakets 1983/1984 wurden erstmalig einige Programme hinsichtlich ihrer zeitlichen Anwendung verlängert.

Die agrarstrukturellen Sonderprogramme sind hinsichtlich ihres Anwendungsbereiches zunächst regional konzentriert gewesen. Hier haben sich im Zeitablauf Aufweichungen ergeben. Sollte einem zur Zeit in Brüssel beratenen Vorschlag für ein Sonderprogramm zugunsten Griechenlands, das mit Ausnahme der Stadtbezirke Athens und Salonikis das ganze Land abdeckt, stattgegeben werden, so dürften in dieser Hinsicht alle bisherigen Restriktionen hinfällig werden. Regionale Konzentration von Programmen und räumliche Anwendungsbereiche, die florierende Verdichtungscentren und blühende Touristengebiete miteinbeziehen, sind nicht miteinander in Einklang zu bringen.

Leider dürfte die Kommission auch in der Frage der Erstattungssätze eine flexiblere und wenig wünschenswerte Haltung einnehmen, wenn sie von einer Konzentration der Finanzmittel spricht. Damit meint sie nämlich eine Anhebung der Gemeinschaftsbeteiligung auf bis zu 75 %. Es ist zu befürchten, daß bei derartigen Sätzen die Notwendigkeit und der Nutzen der zu fördernden Maßnahmen durch eine hinreichende Eigen- und Mitverantwortung nicht mehr sichergestellt sind.

Schließlich setzt die EG-Kommission mit den integrierten Mittelmeerprogrammen nicht nur qualitativ, sondern auch quantitativ neue Maßstäbe. Denn das mit ca. 16 Mrd. DM ausgestattete, bisher nicht gekannte Dimensionen erreichende und mit einer Laufzeit von 6 Jahren konzipierte Programm würde allein im Agrarbereich Mittelaufwendungen erforderlich machen, die in etwa denen der gesamten Agrarstrukturpolitik für den letzten 5-Jahres-Plafond des EAGFL, Abteilung Ausrichtung, entsprechen.

Alle Erfahrungen haben bisher gezeigt, daß Kommissionsvorschläge in mehr oder minder modifizierter Form vom Agrarrat akzeptiert werden. Bisher erfolgte die grundsätzliche Zustimmung im Rahmen von politischen "Paketen"; d.h., die Zustimmung wurde jeweils mit anderen Problemfragen verzahnt. In der Regel waren dies die Preisbeschlüsse.

Das integrierte Mittelmeerprogramm hat dafür eine zu große Dimension. Wenn es in der vorgeschlagenen Form oder in seinen wesentlichen Bestandteilen beschlossen werden sollte, dann wohl nur im großen Zusammenhang mit der Reform der Agrarpolitik oder mit der Erweiterung um Spanien und Portugal.

7 Schlußbemerkungen

Die Darlegungen lassen mehrere Dinge deutlich werden:

- a) Die Sonderprogramme haben sich als wirksames Mittel der finanziellen Umverteilung im Rahmen der Strukturpolitik zugunsten wirtschaftsschwacher Regionen und Mitgliedstaaten erwiesen. Ihre Bedeutung wird in Zukunft eher zunehmen als abnehmen.
- b) Mit den im Rahmen der Sonderprogramme vollzogenen Förderungstatbeständen (z.B. Forst, Personalausgaben, einzelbetriebliche Förderung) sind Präzedenzfälle geschaffen, die nicht oder nur schwer revidierbar sind und erhebliche Konsequenzen haben werden.
- c) Die Anhebung der Erstattungssätze zugunsten der wirtschaftsschwächeren Mitgliedstaaten ist, speziell unter dem Blickwinkel der von der EG-Kommission beabsichtigten weiteren finanziellen Konzentration, nicht rückgängig zu machen. Wenn sie teilweise auch eher effizienzmindernd als effizienzsteigernd wirken (im von der Kommission verstandenen Sinne), so verstärken sie zumindest die Einkommens-transferzahlungen in ärmere Mitgliedstaaten.
- d) Die Sonderprogramme haben sich immer mehr zum "Schmiermittel für die preispolitische Entscheidungsmaschinerie" entwickelt. Sie erleichtern marktpolitische Entscheidungen im

politischen Abstimmungsprozeß, ohne daß sie selbst damit allerdings einer sinnvolleren Ausgestaltung näher gekommen wären - eher dürfte das Gegenteil der Fall sein.

- e) Die in jüngster Zeit favorisierten integrierten Entwicklungsprogramme könnten grundsätzlich zwar einen Ansatz zu einer positiven Landentwicklung beisteuern. Allerdings bestehen erhebliche Zweifel, ob die administrativen und technischen Abstimmungs- und Abwicklungsprobleme in den dafür vorgesehenen Mitgliedstaaten und Regionen erfolgreich gelöst werden können. Zudem fehlen gerade hierzu die ökonomischen Ergebnisse der (integrierten) laufenden Sonderprogramme.
- f) Schließlich bleibt die grundsätzliche Frage, die hier allerdings nicht ausdiskutiert wurde: Ist es überhaupt sinnvoll, erhebliche Transferleistungen prioritär in Regionen zu lenken (nicht MS), die angesichts der außerordentlich schwierigen natürlichen Voraussetzungen, der mangelnden infrastrukturellen Erschließbarkeit und der schlechten verkehrsmäßigen Anbindung trotz aller Anstrengungen in jedem Fall nur äußerst begrenzte Erfolge erwarten lassen?

EG-Sonderprogramme

Programmgebiet (Mitgliedstaat)	Zielsetzung	Finanzaufwand für EAGFL (Mio R E, ERE, ECU)	Laufzeit (Jahre)	Rechtsgrundlage
Italien	Beschleunigung und Ausrichtung der kollektiven Bewässerungsarbeiten	260	5	VO (EWG) Nr. 1362/78 vom 19.06.1978
Italien, Frankreich	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	105	5	VO (EWG) Nr. 1361/78 vom 19.06.1978
Italien, Frankreich	Infrastrukturverbesserung	125	5	VO (EWG) Nr. 1760/78 vom 25.06.1978
Frankreich	Umstrukturierung des Weinbaus	105	5	RL 78/627/EWG vom 19.06.1978
Irland	Entwässerungsarbeiten	26	5	RL 78/628/EWG vom 19.06.1978
Italien, Frankreich	Forstwirtschaftliche Maßnahmen	184	5	VO (EWG) Nr. 269/79 vom 06.02.1979
Italien	Landwirtschaftliche Beratung	66	12	VO (EWG) Nr. 270/79 vom 06.02.1979
Irland, Nordirland (UK)	Entwässerungsarbeiten in grenzübergreifenden Wassereinzugsgebieten	8	5	RL 79/197/EWG vom 06.02.1979
Frankreich	Bewässerungsarbeiten	12	5	RL 79/173/EWG vom 06.02.1979

Frankreich	Schutzmaßnahmen gegen Überschwemmungen	9	7	RL 79/174/EWG vom 06.02.1979
Frankreich	Umstellung bestimmter Rebflächen	15	3	RL 79/359/EWG vom 26.03.1979
Irland	Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse	24	3	VO (EWG) Nr. 1820/80 vom 24.06.1980
Grönland (DK)	Entwicklung der Schafzucht	9	10	VO (EWG) Nr. 1821/80 vom 24.06.1980
Frankreich, Italien	Prämienregelung für die Aufgabe von Weinbaubetrieben	11	7	VO (EWG) Nr. 457/80 vom 18.02.1980
Frankreich, Italien	Rebflächenumstellung	128	14	VO (EWG) Nr. 456/80 vom 18.02.1980
Frankreich, Italien, Luxemburg, Deutschland	Kollektive Umstrukturierung von Rebflächen	175	7	VO (EWG) Nr. 458/80 vom 18.02.1980
Irland	Landwirtschaftliche Entwicklung	224	10	VO (EWG) Nr. 1820/80 vom 24.06.1980
Italien	Entwicklung der Rinder- und Schaffleischerzeugung	291	5	VO (EWG) Nr. 1944/81 vom 30.06.1981
Irland, Nordirland (UK)	Entwicklung der Fleischrindererzeugung	27	2	VO (EWG) Nr. 1054/81 vom 21.04.1981
Nordirland (UK)	Landwirtschaftliche Entwicklung	48	10	VO (EWG) Nr. 1942/81 vom 30.06.1981

Nordirland (UK)	Verarbeitung und Vermarktung	6	4	VO (EWG) Nr. 1943/81 vom 30.06.1981
Frankreich	Integriertes Entwicklungsprogramm	12	5	VO (EWG) Nr. 1940/81 vom 30.06.1981
Frankreich (DOM)	Entwicklung der Landwirtschaft	85	5	RL 81/527/EWG vom 30.06.1981
England (UK)	Integriertes Entwicklungsprogramm	13	5	VO (EWG) Nr. 1939/81 vom 30.06.1981
Belgien	Integriertes Entwicklungsprogramm	5	5	VO (EWG) Nr. 1941/81 vom 30.06.1981
Deutschland	Infrastrukturprogramm	45	5	VO (EWG) Nr. 1938/81 vom 30.06.1981
Irland	Landwirtschaftliche Entwicklung	30	5	VO (EWG) Nr. 2195/81 vom 27.07.1981
Griechenland	Beschleunigung der Agrarentwicklung	198	5	VO (EWG) Nr. 1975/82 vom 19.07.1982
Griechenland, Italien, Frankreich	Erzeugung und Vermarktung von Zitrusfrüchten	288	10	VO (EWG) Nr. 1204/82 vom 18.05.1982