



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.*

Blaschke, D.: Zu Fragen der Agrarstruktur und Regionalpolitik (Korreferat). In: Von Alvensleben, R., Koester, U., Storck, H.: Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 18, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1981), S. 517-523.

ZU FRAGEN DER AGRARSTRUKTUR UND REGIONALPOLITIK
(Korreferat)

von

Dieter Blaschke, Bonn

- 1 Einführung
 - 2.1 Der Wandel der Agrarstrukturpolitik
 - 2.2 Die Übernahme des Konzepts der EG
 - 2.3 Die Haushaltsmittel für die Struktur- und Regionalpolitik
 - 3 Zusammenfassung
-

1 Einführung

Die Agrarstrukturpolitik ist Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik der EG. Zu Beginn der 60er Jahre wurde eine Koordinierung (9) und eine Finanzierung durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) beschlossen. Die Zielsetzung der Agrarstrukturpolitik wurde gegenüber dem Artikel 39 des EWG-Vertrages durch die VO 17/64 (10) noch näher konkretisiert. Die Verbesserung der Produktions- und Erzeugungsbedingungen sowie die Absatz- und Vermarktungsbedingungen standen im Mittelpunkt. Es sollten dabei sowohl Maßnahmen innerhalb als auch außerhalb der Landwirtschaft finanziert werden können, um zum optimalen Einsatz der Faktoren im Rahmen der Gesamtwirtschaft zu gelangen.

Dieser Zielsetzung konnte die Agrarstrukturpolitik der EG nicht überall gerecht werden. Der Stellenwert der Agrarstrukturpolitik war und ist gering. Dies drückt sich u.a. im verhältnismäßig niedrig plafonierten Finanzvolumen aus. Der Haushalt 1980 sieht ca. 381 Mill. ERE (3 % des EAGFL) vor. Ähnliches gilt für die europäische Regionalpolitik. Zum Abbau

regionaler Disparitäten wurde erst 1975 ein Finanzierungsinstrument geschaffen (11).

2.1 Der Wandel der Agrarstrukturpolitik

Die Agrarstrukturpolitik der EG hat in den letzten 20 Jahren einige Wandlungen erfahren. Sie sind für die Weiterentwicklung gerade aus der Sicht der beitretenden Staaten wesentlich, weil dabei die Vorteile und Schwächen deutlich werden. Drei Phasen sind zu unterscheiden:

- die Förderung von Einzelvorhaben (VO 17/64 und VO 355/77),
- die Strukturrichtlinien (72/159/EWG, 72/160/EWG, 72/161/EWG und 75/268/EWG),
- die Programme (Mittelmeerprogramm, Sonderprogramm, integrierte Programme).

Die Förderung von Einzelvorhaben umfaßte fast *alle agrarstrukturell möglichen Investitionen*. Die Vorhaben wurden vom Mitgliedstaat vorgeschlagen. Die Kommission hatte die Entscheidungsbefugnis über die Auswahl und die Zuschußhöhe. Der bewilligte Zuschuß floß direkt an den Investor. Dieser Weg ist heute - wenn auch etwas verändert - nur noch in der Marktstruktur (VO 355/77) möglich.

1972 erfolgte ein entscheidender Wandel in der Agrarstrukturpolitik durch die drei Strukturrichtlinien (12). Er bestand in der verstärkten einzelbetrieblichen Orientierung, flankiert durch die Förderung der Abwanderung aus der Landwirtschaft und durch die sozio-ökonomische Beratung und Ausbildung. Dieses Konzept wurde 1975 durch die Bergbauernrichtlinie (13) ergänzt. Gerade von den "strukturschwachen" Mitgliedstaaten wurde diese Neuausrichtung besonders begrüßt, obwohl sie in Inhalt und Zielsetzung mehr der Verbesserung guter Strukturen entsprach.

Die heutigen Forderungen nach Sonderprogrammen zeigen deutlich, daß ein vorrangig einzelbetrieblich orientierter Weg unzureichend ist, weil durch die Grenzen des Marktes die Möglichkeiten einer einzelbetrieblichen Aufstockung begrenzt sind. Das soll nicht heißen, daß das Konzept der selektiven Förderung falsch ist, sondern es bedarf der Ergänzung. In dem wesentlichen Bereich der ländlichen Infrastruktur fehlt eine Konzeption der

EG-Agrarstrukturpolitik. Konzeption und Finanzierung dieser Maßnahmen liegen allein bei den Mitgliedstaaten und werden entsprechend von den nationalen Finanzierungsmöglichkeiten mitbestimmt.

Die Neuausrichtung 1972 brachte aber auch finanzpolitisch eine gravierende Änderung. Das Erstattungsverfahren wurde eingeführt, d.h. die Gemeinschaft erstattet einen prozentualen Anteil der Aufwendungen der Mitgliedstaaten. Die finanzielle Beteiligung der Gemeinschaft wurde von dem Erfüllen struktureller Bedingungen im Einzelfall abhängig gemacht. Die Erstattungen aber kamen nicht dem Einzelfall, sondern dem nationalen Haushalt zugute.

Die Kommission hat inzwischen auf der Grundlage ihrer Strukturberichte (7, 8) einsehen müssen, daß ein ausschließlich einzelbetrieblicher Weg falsch ist. Eine Reihe von Sonderprogrammen für einige Mitgliedstaaten zeigen eine stärkere Berücksichtigung von infrastrukturellen und überbetrieblichen Maßnahmen. Der konzeptionelle Fehler der Programme ist es, daß für einzelbetriebliche Maßnahmen fast jede Zielrichtung aufgegeben wird. Das bedeutet die Aufgabe der selektiven Förderung für bestimmte Regionen. Dies ist falsch, denn in strukturschwachen Regionen ist der Strukturwandel notwendig und eine Drosselung weckt falsche Hoffnungen. Hinzu kommt, daß es bisher keine klaren Kriterien gibt, nach denen die Sonderprogrammgebiete abgegrenzt werden.

Die Programme sind zum Teil auch unter dem Gesichtspunkt eines Finanztransfers beschlossen worden. Deshalb beteiligt sich der EAGFL durchschnittlich mit der Hälfte der Kosten. Diese Funktion werden sie nur in dem Umfang erfüllen, in dem sie tatsächlich zur Anwendung kommen. Einen Verzicht auf eine gemeinsame Strukturpolitik und damit eine Renationalisierung würde die Probleme in den Mitgliedstaaten wesentlich verschärfen. Ein solcher Weg scheint auch politisch keinesfalls durchsetzbar zu sein.

Einen recht positiven Ansatz für die Weiterentwicklung der Agrarstrukturpolitik können die sogenannten integrierten Programme (8) darstellen. Das Zusammenwirken von Agrarfond, Regionalfond und Sozialfond, gekoppelt mit einer Direktfinanzierung zusätzlich zu den nationalen öffentlichen Mitteln, könnte für strukturschwache Regionen, die nach eindeutigen Kriterien abgegrenzt werden müssen, eine echte Hilfe sein. Das gilt vor allem auch für die beitretenden Staaten.

2.2 Die Übernahme des Konzepts der EG

Die beitretenden Staaten werden sich verpflichten, das bisherige Konzept der Gemeinschaft zu übernehmen. Angesichts der strukturpolitischen Ausgangssituation wird dies Konzept kurzfristig keine entscheidende Hilfe darstellen können. Die Strukturprobleme, die sich in der Flurzersplitterung, der großen Zahl von Nebenerwerbslandwirten und Kleinbetrieben, dem Mangel an Bewässerung, Ausbildung und Beratung sowie in der sozialen Frage der in der Landwirtschaft Beschäftigten zeigen, sind von verschiedener Seite ausführlich beschrieben (1, 3, 5, 6). Ergänzend dazu wird im folgenden auf Fragen der gemeinsamen Finanzierung und Koordinierung eingegangen.

Eine spürbare Hilfe wird voraussichtlich die Ausgleichszulage im Rahmen der Bergbauernrichtlinie sein. Dazu bedarf es aber auch besonderer finanzieller Anstrengungen der beitretenden Staaten. Die beitretenden Staaten werden auf einen erleichterten Zugang zu den Richtlinien drängen. Das wird in besonders starkem Maße für die Förderung der Abwanderung aus der Landwirtschaft gelten, um mit Hilfe einer gemeinschaftlichen Beteiligung die sozialen Probleme zum Teil zu lösen. Sie werden höhere finanzielle Beteiligung verlangen und Sonderprogramme fordern, um Hilfen der Gemeinschaft bei der Flurzersplitterung, der Bewässerung, der Beratung zu erhalten. Die Gemeinschaft wird nicht umhin können, entsprechenden Forderungen nachzukommen. Die beitretenden Staaten sollten sich aber für die Forderung nach Sonderprogrammen bereits heute Abgrenzungskriterien überlegen, damit die Programme eine wirkliche Hilfe für die besonders schlechten Regionen sein können. Es kann nicht darum gehen, möglichst viele Gebiete mit einem Schritt zu erfassen. Die finanzielle Hilfe der Gemeinschaft würde dann verpuffen. Im Gegensatz zu den bisherigen Programmen der Gemeinschaft erscheint eine Konzentration notwendig.

Das zur Zeit geltende Instrumentarium zur Verbesserung der Marktstruktur und zur Bildung von Erzeugergemeinschaften wird wenig Probleme aufwerfen.

Auch im Bereich der europäischen Regionalpolitik gilt grundsätzlich das Erstattungsverfahren (4, S. 56). Damit können keine grundsätzlichen Impulse für die Regionen ausgelöst werden. Dieses Finanzierungssystem wird deshalb zum Teil scharf kritisiert (2). Es gibt zur Zeit ernsthafte Bemühungen, zu einer direkten Programmfinanzierung überzugehen.

2.3 Die Haushaltsmittel für die Struktur- und Regionalpolitik

Die verfügbaren Finanzmittel sind beim EAGFL, Abteilung Ausrichtung, und beim Regionalfond plafondiert. Beim Regionalfond gibt es darüber hinaus Quoten für die Mitgliedstaaten. Für Griechenland soll in der EG der 10 eine Quote von 15 % vorgesehen werden, das ist niedriger als für Italien (ca. 35 %) und Großbritannien (23,3 %). Die Quoten in ihrer gegenwärtigen Form stellen vor allem eine Refinanzierung öffentlicher Ausgaben dar und einen Finanztransfer sicher. Sie bedeuten aber keine europäische Regionalpolitik im eigentlichen Sinne. Insofern muß auch der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats (6, S. 21), zu einer Quotenbildung beim EAGFL zu gelangen, skeptisch beurteilt werden. Ein Verzicht auf eine gemeinsame Strukturpolitik zugunsten eines alleinigen Finanztransfers löst sicher keine Probleme. Quoten können nur einen Sinn haben, wenn sie über eine direkte Programmfinanzierung echte zusätzliche Leistungen für Regionen bedeuten. Der Plafond der Abteilung Ausrichtung beträgt insgesamt 3 600 Mill. ERE (Zeitraum 1980 - 1984). Er wird sicher wie auch die anderen Fonds im Zuge des Beitritts aufgestockt werden müssen. Die Kostensteigerungen werden auch zu neuen Forderungen der "Altmitgliedstaaten" führen. Deshalb erscheint die bisherige Finanzierungspolitik der Kommission bedenklich und wenig zukunftsorientiert. Sie hat bereits jetzt eine so große Zahl von Programmen zur Entscheidung vorgelegt, die für zukünftige Entwicklungen keinen Spielraum lassen. Das aber bedeutet, entweder der Plafond muß erhöht werden oder aber die Forderungen der beitretenden Staaten können nur unzureichend erfüllt werden. Ministerrat und Kommission sollten dies bei den Entscheidungen zu den Vorschlägen bedenken.

3 Zusammenfassung

Die Agrarstrukturpolitik ist Bestandteil der gemeinsamen Agrarpolitik der EG. Sowohl eine Beihilfenkoordinierung als auch eine gemeinsame Finanzierung sind notwendig, um regionale Disparitäten abzubauen, Wettbewerbsverzerrungen zu verringern sowie eine positive Einkommens- und Produktionsentwicklung der Landwirtschaft mit zu gestalten. Damit die Agrarstrukturpolitik ihre Funktionen erfüllen kann, ist gerade unter dem Aspekt des Beitritts folgendes erforderlich:

- Ergänzung des einzelbetrieblichen Konzepts durch gemeinsame überbe-

- triebliche Maßnahmen;
- Aufstellen gemeinsamer Beihilferegelungen für überbetriebliche Maßnahmen;
 - Gemeinsame Förderung von überbetrieblichen Maßnahmen im Rahmen von Programmen in den strukturschwachen Räumen;
 - Abgrenzung der regionalen Programme nach einheitlichen Kriterien;
 - Direktfinanzierung der Programme;
 - Stärkeres Zusammenwirken der verschiedenen Finanzierungsinstrumente im Sinne von integrierten Programmen.

Literatur

1. BALZ, M., R. LÖSCH und M. SCHÖPE, Problem einer gemeinsamen Agrarstrukturpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 1980.
2. PAULSSEN, U., EG-Regionalpolitik - Konzeption und Instrumente. Unveröffentlichtes Manuskript 1980.
3. SCHMIDT, P., Agrarstrukturpolitik und die zweite EG-Erweiterung, IKO 1979, Heft 2, S. 56 ff.
4. SCHMIDT-OTT, R., Der europäische Fonds für regionale Entwicklung, IKO 1975, Heft 3, S. 118
5. THOROE, C., Regionale Probleme in einer erweiterten EG und der regionalpolitische Beitrag der gemeinsamen Agrarpolitik. Referat auf der 21. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., 1980.
6. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BML, Agrarpolitische Probleme einer Erweiterung der EG. Gutachten April 1980.
7. Dritter Bericht über die Anwendung der Richtlinien des Rates vom 17.4.1972 zur Reform der Landwirtschaft (Dokument des Rates Nr. 8611/79 vom 8.8.1979).
8. Vorschläge der Kommission zur Agrarstrukturpolitik (Dokument des Rates Nr. 5720/79 vom 22.3.1979).
9. Entscheidung des Rates vom 4.12.1962 über die Koordinierung der Agrarstrukturpolitik (Amtsblatt der EG vom 17.12.1962, S. 2892).
10. Verordnung Nr. 17/64/EWG des Rates vom 5.2.1964 über die Bedingungen für die Beteiligung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (Amtsblatt der EG vom 27.2.1964, S.586).
11. Verordnung (EWG) Nr. 724/75 des Rates vom 18.3.1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (Amtsblatt der EG vom 21.3.1975, S. 1).
12. Richtlinie des Rates vom 17.4.1972
 - über die Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe (72/159/EWG) (Amtsblatt der EG Nr. L 96 vom 23.4.1972)
 - zur Förderung der Einstellung der landwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit und der Verwendung der landwirtschaftlich genutzten Fläche für Zwecke der Strukturverbesserung (72/160/EWG) (Amtsblatt der EG Nr. L 96 vom 23.4.1972)
 - über die sozioökonomische Information und die berufliche Qualifikation der in der Landwirtschaft tätigen Personen (72/161/EWG) (Amtsblatt der EG Nr. L 96 vom 23.4.1972)
13. Richtlinie des Rates vom 28.4.1975 über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (75/268/EWG) (Amtsblatt der EG Nr. L 128 vom 19.5.1975).