



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.*

Müller, H.J.: Institutionalisierte Agrarpolitik und staatliche Planung agrarpolitischer Maßnahmen: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. In: Schmitt, G., Steinhäuser, H.: Planung, Durchführung und Kontrolle der Finanzierung von Landwirtschaft und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 15, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1978), S. 313-332.

INSTITUTIONALISIERTE AGRARPOLITIK UND STAATLICHE PLANUNG
AGRARPOLITISCHER MASSNAHMEN: DAS BEISPIEL DER GEMEINSCHAFTS-
AUFGABE "VERBESSERUNG DER AGRARSTRUKTUR UND DES KÜSTEN-
SCHUTZES"

von

Hans J. Müller, Bonn

1	Rechtliche Grundlagen	314
1.1	Grundgesetz	314
1.2	Gemeinschaftsaufgabengesetz	314
1.3	EG-Strukturrichtlinien	316
2	Verfahrensmäßige Gegebenheiten	316
3	Politische Gegebenheiten	317
4	Ziele und Zielvorstellungen von Bund und Ländern	318
5	Planung der Gemeinschaftsaufgabe	319
5.1	Planungsunterlagen	319
5.2	Planungsspielraum	320
5.3	Planungsverfahren	321
5.3.1	Sachliche Schwerpunktbildung	321
5.3.2	Räumliche Schwerpunktbildung	325
5.3.3	Länderschlüssel	326
6	Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe	326
6.1	Bindungswirkung der Förderungsgrundsätze	326
6.2	Haushaltskürzungen und -erhöhungen	328
6.3	Umschichtungen von einer Maßnahme zu einer anderen Maßnahme	328
7	Lösungsmöglichkeiten und ihre Grenzen	328

1 Rechtliche Grundlagen

1.1 Grundgesetz

Nach dem Grundgesetz sind drei Zuständigkeitsebenen zu unterscheiden (PRUNS, 15, S. 610):

- Die Gesetzgebungszuständigkeiten,
- die Verwaltungszuständigkeiten und
- die Finanzierungszuständigkeiten.

Die Gesetzgebungszuständigkeiten ergeben sich für den Bund aus Art. 73, 74 und 75 des Grundgesetzes. Nach diesen Artikeln hat der Bund eine sehr weitgehende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten.

Nach dem Grundgesetz haben die Länder grundsätzlich – auch für eine Ausführung von Bundesgesetzen (Art. 83 GG) – die Verwaltungszuständigkeit. Dies ist, auch für die Durchführung der Agrarstrukturpolitik, eine der fundamentalen rechtlichen Gegebenheiten. Da sich aus der Verwaltungszuständigkeit grundsätzlich auch die Finanzierungszuständigkeit ableitet, sind mithin auch die Länder grundsätzlich für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben zuständig.

Die Einfügung des Artikels 91 a (Gemeinschaftsaufgaben) in das Grundgesetz brachte eine Kodifizierung der bisher praktizierten gemeinsamen Finanzierung. Aus diesem Artikel ergibt sich zugleich die zweite fundamentale rechtliche Gegebenheit für die Agrarstrukturpolitik. Danach verfügt der Bund in diesem Bereich über Zuständigkeiten für die Mitplanung und Mitfinanzierung, nicht aber für die Verwaltung bzw. Durchführung (PRUNS, 14, S. 60). Mit anderen Worten: Nach der Verfassung ist festgelegt, daß die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zwar von den Ländern durchgeführt und finanziert werden, daß der Bund aber mitwirken kann, wenn "diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist". Die dritte fundamentale rechtliche Gegebenheit stellt das Gemeinschaftsaufgabengesetz dar.

1.2 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 3.9.1969 1)

Dieses Gesetz enthält Bestimmungen über den Katalog, die Planung, Durchführung und Finanzierung der Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.

Nach § 1 GemAgrG ist der Maßnahmenkatalog wie folgt umschrieben:

1. Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft
2. wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen
3. Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft
4. Küstenschutz.

Der Katalog der in der Gemeinschaftsaufgabe aufgenommenen Maßnahmen kann jährlich durch Bund und Länder vor der Beschlußfassung des Rahmenplans überprüft werden. Die Gemeinschaftsaufgabe setzt sich zum gegenwärtigen Stand aus insgesamt 47 verschiedenen Einzelmaßnahmen zusammen.

Die Zuordnung neuer Maßnahmen in den Katalog der Gemeinschaftsaufgabe bereitet immer dann Schwierigkeiten, wenn die Zielrichtung der Maßnahmen nicht ausschließlich auf die

1) BGBl. I S. 1573 in der Fassung vom 23.12.1971.

Verbesserung der Agrarstruktur gerichtet ist. Dies gilt z.B. für die Anpassungshilfe für ältere Arbeitnehmer oder für die Obstbaumrodung, Maßnahmen also, mit primär sozialpolitischer bzw. marktpolitischer Zielsetzung und fehlendem Planungsspielraum.

Weitere Schwierigkeiten hinsichtlich des Maßnahmenkatalogs der Gemeinschaftsaufgabe entstehen dadurch, daß auf EG-Ebene neue Maßnahmen beschlossen werden. EG-rechtliche Regelungen auf dem Gebiet der Agrarstruktur gibt es erst verstärkt mit dem Beschluß über die gemeinsamen Strukturrichtlinien im Jahre 1971. Unstrittig ist die Aufnahme von EG-Maßnahmen immer dann, wenn der Planungsausschuß noch über Gestaltungsmöglichkeiten verfügt, z.B. bei einer Prämie dem Grund und der Höhe nach noch ein Planungs- und Beurteilungsspielraum besteht.

Bei der Ausgleichszulage für die Berggebiete und die benachteiligten Gebiete handelt es sich primär um eine Maßnahme der direkten Einkommensübertragung und erst sekundär um eine Maßnahme zur Verbesserung der Agrarstruktur. Um bei dieser Einordnung eine Durchführung in der Bundesrepublik überhaupt zu ermöglichen, mußte zur Überwindung der konträren rechtlichen Standpunkte zwischen Bund und Ländern eine Interimlösung gefunden werden. Bis zur Realisierung der hierzu notwendigen Änderung des Grundgesetzes kamen Bund und Länder überein, die Ausgleichszulage "vorläufig im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe zu finanzieren und durchzuführen" (vgl. Vorbemerkung zum Rahmenplan 1977 Nr. 7). Dies entspricht der Regelung, wie sie vorher für die Umstellungsprämie Rindfleisch vereinbart worden war.

Hinsichtlich des Maßnahmenkatalogs und der Durchführung der Maßnahmen ist in dem GemAgrG bestimmt, daß

- ein gemeinsamer Rahmenplan aufzustellen ist (§ 4 Abs. 1);
- der BML mit der Anmeldung der Länder seine eigenen Vorschläge dem PLANAK zur Beschlußfassung vorlegt (§ 7 Abs. 3);
- die Maßnahmen mit anderen öffentlichen Maßnahmen abzustimmen sind (§ 2 Abs. 2).

Soweit nicht bereits diese Vorschriften sich auf die Planung der Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe beziehen, sieht das Gesetz darüber im einzelnen vor, daß

- der Rahmenplan jedes Jahr zu prüfen sowie der Entwicklung anzupassen ist (§ 4 Abs. 2);
- bei den Maßnahmen sachliche und räumliche Schwerpunkte zu bilden sind (§ 2 Abs. 2).

Als Unterlagen für die Planung dienen die in § 2 Abs. 1 niedergelegten allgemeinen Grundsätze und die den einzelnen Maßnahmen zugrundeliegenden Zielvorstellungen, vor allem aber die Begründungen für die angemeldeten Maßnahmen (§ 7 Abs. 2) und die Unterrichtung der Bundesregierung durch die Landesregierungen über die Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe (§ 9 Abs. 2). Dabei ist es für die planerische Tätigkeit des Bundes sehr hinderlich, daß die Länder Ergebnisse über die durchgeführten Maßnahmen nur sehr zögernd und in zum Teil unzureichend disaggregierter Form zur Verfügung stellen.

Nach § 10 des GemAgrG erstattet der Bund jedem Land die entstehenden Ausgaben in Höhe von

- 60 % für Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung,
- 70 % für Maßnahmen des Küstenschutzes.

In Auslegung von Art. 91 a Abs. 3 GG kann der Bund lediglich bestimmen, wieviel höchstens in einem Land im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe für eine bestimmte Maßnahme aufgewendet werden darf; es ist ihm aber nicht möglich zu bestimmen, wieviel mindestens für eine bestimmte Maßnahme in einem Land aufzuwenden sind. Diesen rechtlichen Rahmen für die sachliche und räumliche Schwerpunktbildung hat der Bund bisher nicht ausgeschöpft.

1.3 EG-Strukturrichtlinien

Der EG-Ministerrat verabschiedete 1972 unter anderem gemeinsame Richtlinien zur Förderung der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (Nr. 72/159/EWG). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die "Richtlinie des Rates über allgemeine Bestimmungen betreffend die regionale Differenzierung einiger in den Richtlinien vom 17.4.1972 zur Reform der Landwirtschaft vorgesehener Maßnahmen" (Nr. 73/440/EWG). Von der damit rechtlich zulässigen Möglichkeit einer räumlichen Staffelung der Förderung wurde in der Bundesrepublik bisher kein Gebrauch gemacht.

Im Jahr 1975 wurde die Richtlinie des Rates über die Landwirtschaft in Berggebieten und in bestimmten benachteiligten Gebieten (Nr. 75/268/EWG) verabschiedet.

Die oben angeführten Richtlinien haben den Rechtsrahmen abgesteckt, der durch die Förderungsgrundsätze des Rahmenplans für die Bundesrepublik ausgefüllt und konkretisiert wird. Demzufolge unterliegen die Förderungsgrundsätze des Rahmenplans, wie auch die entsprechenden Richtlinien der Länder der Konformitätsprüfung mit den EG-Richtlinien durch die Kommission bzw. den Ständigen Agrarstrukturausschuß.

Der Konformitätsprüfung liegt das Ziel zugrunde, gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Landwirten der EG-Mitgliedstaaten herzustellen und zu sichern. Damit diese ihre nationalen Regelungen den EG-Richtlinien anpassen, hat die Kommission als Hebel nicht nur eine mögliche Klage vor dem Europäischen Gerichtshof, sondern auch die Verweigerung jeglicher Erstattung der sonst möglichen 25 %igen Beteiligung aus Mitteln des EAGFL. Praktisch bedeutet dies, daß Beschlüsse des PLANAK über die Förderungsgrundsätze des Rahmenplans in bestimmten Einzelheiten nachträglich revidiert werden müssen, wenn sich bei der Prüfung ergibt, daß sie nicht richtlinienkonform sind. Entsprechendes gilt für die Durchführungsrichtlinien der Bundesländer. Damit wurde das Verfahren zwischen Planung und Durchführung verlängert und kompliziert.

2 Verfahrensmäßige Gegebenheiten

Will man die Möglichkeiten abschätzen, bestimmte Vorschläge in der Agrarstrukturpolitik zu realisieren, oder die Durchführung von Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe beurteilen, müssen auch jene Gegebenheiten berücksichtigt werden, die im Verfahren des praktischen Vollzugs der Gemeinschaftsaufgabe begründet sind. Diese Gegebenheiten beeinflussen zuweilen den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe stärker, als dies nach den durch Recht und Gesetz gesteckten Grenzen gewollt ist.

So hat der Bund nach § 6 GemAgrG im PLANAK, dem Beschlußorgan für die Gemeinschaftsaufgabe, eine starke Stellung. Er verfügt nämlich über 11 der 22 Stimmen. Die anderen 11 Stimmen stellen die Länder; jedes Land hat 1 Stimme. Zu einem Beschluß sind 17 Stimmen erforderlich.

Will der Bund seine Vorstellungen im PLANAK durchsetzen, muß er entweder mindestens 6 Länder für sich gewinnen, damit mit den nach dem Gesetz vorgeschriebenen 17 Stimmen der entsprechende Beschluß gefaßt werden kann, oder --- Dieses nach dem Gesetz mögliche "Oder", nämlich, daß der Bund unter diesen Umständen dem Rahmenplan als Ganzem nicht zustimmt, ist bisher vom Bund weder praktiziert noch angedroht worden. Mag eine solche Reaktion des Bundes im Einzelfall auch nach der Verhältnismäßigkeit der Mittel angemessen sein und durchaus geboten erscheinen, das gesetzlich Mögliche ist aber politisch nur schwer vollziehbar. D.h. mit anderen Worten: Der Gesetzgeber schien den Bund mit der Hälfte der Stimmen stark genug gemacht zu haben, in der politischen Praxis wird der Bund diese Position kaum ausnutzen.

Bisher wurde auf die Stellung des Bundes in dem Verfahren der Gemeinschaftsaufgabe eingegangen. Wie aber steht es, wenn der Bundeslandwirtschaftsminister eine konkrete Vorstellung realisieren will? Nach § 6 Abs. 1 GemAgrG gehört neben dem BML (als Vorsitzender) auch der Bundesminister der Finanzen dem PLANAK an. Da die 11 Stimmen des Bundes nur als Einheit abgegeben werden können, müssen sich also beide vorher – notfalls im Rahmen des Gesamtkabinetts – auf die Haltung des Bundes einigen. Da die meisten Entscheidungen, mögen sie den Katalog der Maßnahmen oder die Förderungsgrundsätze betreffen, finanzielle Auswirkungen haben, ist es einfach zwangsläufig, daß der Einfluß des BMF sehr bedeutend ist.

Für einen Außenstehenden dürfte es nicht uninteressant sein, einmal kurz veranschaulicht zu erhalten, durch wieviel Gremien ein Vorschlag läuft, bevor er in den Förderungsgrundsätzen des Rahmenplanes aufgenommen wird oder auch nicht (PRUNS, 14). Es sind dies

- die jeweiligen Fachreferenten von Bund und Ländern;
- die Haushalts- und Koordinierungsreferenten von Bund und Ländern;
- der Unterausschuß auf der Ebene der Staatssekretäre von Bund und Ländern;
- der PLANAK auf Ministerebene.

Die Meinungsbildung auf Seiten des Bundes erfolgt

- in der Planungsgruppe und
- im Abteilungsleiter-Gremium innerhalb des BML;
- mit den beteiligten Bundesressorts und
- notfalls im Bundeskabinett;
- im Bundestag, insbesondere im Ernährungsausschuß.

Davor liegen in vielen Einzelfragen Gespräche und Kontakte z. B. mit verschiedenen Verbänden. Von der Zahl der Gremien und damit befaßten Einzelpersonen ist das wahrlich ein aufwendiges Verfahren, wenn man dazu bedenkt, daß das in vielen Beratungen Beschlossene nun noch in Brüssel durch die Kommission und den Ständigen Agrarstrukturausschuß im Kreis der 9 Mitgliedstaaten auf seine Konformität geprüft werden muß: In der Tat, die Gemeinschaftsaufgabe ist ein Paradebeispiel institutionalisierter Agrarpolitik. Selbst Leute, die nicht von Natur aus zum Sarkasmus neigen, werden gewiß erstaunt sein, daß unter diesen verfahrensmäßig schwierigen Umständen so viel geleistet, d. h. viel Neues beschlossen und manches Bestehende verändert wurde.

Der lange Weg durch die verschiedenen Gremien kostet natürlich Zeit. Der für ein Jahr beschlossene Rahmenplan kann aus verwaltungsmäßigen Gründen nur aus ganz besonders wichtigen Gründen während des laufenden Jahres geändert werden. Vorschläge zu dem Maßnahmenkatalog oder den Förderungsgrundsätzen der Gemeinschaftsaufgabe, die in der Zeit von Januar bis etwa zur Mitte des Jahres geäußert werden, können noch im Rahmenplan des nächsten Jahres realisiert werden. Nach Mitte des Jahres vorgetragene Vorschläge können wegen des zuvor dargelegten Verfahrensablaufs erst im übernächsten Rahmenplan verwirklicht werden. Dies bedeutet: Vorschläge zu Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe können in der Regel günstigstenfalls nach einem halben Jahr, ungünstigstenfalls erst in 1 1/2 Jahren realisiert werden. Diese Distanzen stecken einen gewissen zeitlichen Mindestrahmen ab. Bei der Fülle der zu bedenkenden Gesichtspunkte und der Vielzahl der Mitentscheidenden kann es beinahe als systemimmanent angesehen werden, vielschichtige Probleme zunächst einmal aufzuschieben.

3 Politische Gegebenheiten

Mit der Finanzreform im Jahre 1969 und der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben (Art. 91 a GG) wurde ein neues Entscheidungsverfahren eingeführt. Danach wurde dem Planungsausschuß eine zentrale Rolle eingeräumt. Nach der bisher eingespielten Praxis wurde von der Legislative nur der Gesamtansatz für die Gemeinschaftsaufgabe in den Haushalt eingestellt,

über die Aufteilung im einzelnen entscheidet die Exekutive. Vor der Finanzreform beschloß der Bundestag die Ansätze für die einzelnen Maßnahmen. Er fühlt sich daher gegenüber früher des Einflusses auf die Einzelmaßnahme beraubt. Das hat mit dazu beigetragen, daß das Interesse, insbesondere des Bundestages, und sein politisches Engagement für die Gemeinschaftsaufgabe und damit für die Agrarstrukturpolitik gesunken ist. Das verdeutlicht am besten die Ausstattung der Gemeinschaftsaufgabe mit Bundesmitteln:

1973	1974	1975	1976	1977
in Mill. DM				
1.200	1.200	1.372	1.210	1.217 1)

Läßt man in 1977 die zusätzlichen Mittel für die Zukunftsinvestitionen unberücksichtigt, dann blieben gegenüber dem Ausgangsjahr die Ansätze für die Gemeinschaftsaufgabe praktisch gleich.

Der nominale Gleichstand der Bundesmittel für die Agrarstruktur in den Jahren von 1973 bis 1977 gibt die Realität aber nur unvollkommen wieder: Deflationiert um den inzwischen eingetretenen Kostenanstieg, ist sogar ein Rückgang der Agrarstrukturmittel um ca. 1/5 festzustellen. Der Rückgang des Mitteleinsatzes für klassische Strukturmaßnahmen ist noch weit stärker, da zusätzliche, nicht strukturpolitisch ausgerichtete Maßnahmen (Ausgleichszulage) aufgenommen wurden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die höheren Anstiegsraten anderer Politikbereiche des Agrarhaushalts, z.B. der sozialpolitischen Maßnahmen, darauf zurückzuführen sind, daß es sich hierbei um "Selbstläufer" handelt; der jährliche Zuwachs ist dort in erheblichem Umfang gesetzlich fixiert. Dies aber ist bei der Gemeinschaftsaufgabe nicht der Fall.

4 Ziele und Zielvorstellungen von Bund und Ländern

Die Agrarpolitik ist ein Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Von da her leiten sich auch für die Agrarstrukturpolitik die Oberziele ab: Gerechtigkeit, Wachstum und Stabilität. Diese Oberziele sind für die einzelnen Politikbereiche näher zu konkretisieren. Mit dem Landwirtschaftsgesetz von 1955 wurden die Ziele für die Agrarpolitik gesetzlich fixiert. Im Agrarbericht der Bundesregierung ist die Zielstruktur des BML für die Agrar- und Ernährungspolitik in ihrer Detaillierung nach Haupt-, Unter- und Teilzielen veröffentlicht. Es ist Ziel der Agrarstrukturpolitik (Agrarbericht 1975, Seite 113), "die allgemeinen Lebensbedingungen im ländlichen Raum sowie die Arbeits- und Produktionsbedingungen in den landwirtschaftlichen Betrieben zu verbessern und damit den in der Land- und Forstwirtschaft Tätigen die Teilnahme an der allgemeinen Einkommens- und Wohlstandsentwicklung zu ermöglichen."

Der komplexe Charakter der Agrarstrukturpolitik kommt schon dadurch zum Ausdruck, daß von diesem Politikbereich allein drei der vier Hauptziele des BML berührt werden. Diese Komplexität ist nicht nur bedingt durch die große Zahl der agrarstrukturellen Maßnahmen, die in der Gemeinschaftsaufgabe zusammengefaßt sind. Sie beruht auch auf der Tatsache, daß es sich dabei um sehr verschiedenartige Maßnahmen handelt, die von einzelbetrieblichen Maßnahmen wie Althofsanierung und Aussiedlung über überbetriebliche Maßnahmen wie Flurbereinigung und Wasserversorgung bis hin zum Küstenschutz und forstwirtschaftlichen Maßnahmen reichen.

Der Rahmenplan eines Jahres stellt in seinem Tabellenteil die jeweilige zahlenmäßige Konkretisierung der agrarstrukturellen Ziele in sachlicher und räumlicher Hinsicht von Bund und

1) Einschließlich Programm für Zukunftsinvestitionen 1.385 Mill. DM.

Ländern dar. Hierauf wird im Abschnitt 5.3 über die sachliche und räumliche Schwerpunktbildung noch näher eingegangen werden.

Aus der Sicht des Bundes sollen für die Schwerpunktbildung bzw. durch eine Schwerpunktvérlagerung von einer Maßnahmen bzw. Maßnahmengruppe zu einer anderen die in den drei Hauptzielen definierten agrarpolitischen Ziele entsprechend der Entwicklung der volkswirtschaftlichen Rahmenbedingungen angestrebt werden. In regionaler Hinsicht ist der Bund bestrebt, auch mit dieser Gemeinschaftsaufgabe, dazu beizutragen, innerhalb des Bundesgebietes gleiche Lebensverhältnisse herzustellen.

Die Ziele und Zielvorstellungen der Länder weichen untereinander und von denen des Bundes aus mancherlei Gründen mehr oder weniger ab. Die unterschiedlichen Ziele resultieren aus den Gegebenheiten ihrer natürlichen, agrarstrukturellen wie auch allgemeinwirtschaftlichen Situation. Unterschiedliche Zielvorstellungen und Zielgewichtungen ergeben sich aber auch aus Abweichungen in der Zielerfüllung.

Der Einsatz der Maßnahmen in den einzelnen Bundesländern, ihre Dosierung und ihre jeweilige Zusammensetzung ist aber nicht zwingende Folge bestimmter objektiv feststellbarer natürlicher oder agrarstruktureller Tatbestände. Entscheidend ist, welches Gewicht den festgestellten Mängeln oder angestrebten Wohlfahrtswirkungen – dabei ist vor allem an die Vielfalt der nicht zahlenmäßig erfassbaren Wirkungen gedacht – beigemessen wird. Das ist der Bereich politischer Entscheidungen. Da Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur nicht nur für Landwirte, sondern für alle im ländlichen Raum Lebenden und Erholung Suchenden wirksam werden können, und da mit den Maßnahmen nicht nur agrarpolitische, sondern auch konjunktur-, sozial- und gesellschaftspolitische Ziele angestrebt werden, fallen diese Entscheidungen je nach der Konstellation der die jeweilige Landesregierung tragenden Parteien anders aus.

5 Planung der Gemeinschaftsaufgabe

Bei der Planung der Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe sind folgende wesentliche Aufgaben zu unterscheiden:

- Auswahl jener Maßnahmen, die in den Maßnahmekatalog aufgenommen bzw. wieder gestrichen werden sollen.
- Erarbeitung und laufende Überprüfung der Förderungsgrundsätze.
- Bestimmung des Mitteleinsatzes für die einzelnen Maßnahmen.
- Aufteilung der je Maßnahme vorgesehenen Mittel auf die Länder.

5.1 Planungsunterlagen

Dem Bund dienen als Unterlagen für seine Planungen wissenschaftliche Veröffentlichungen, Kosten-Nutzen-Untersuchungen, die Sachberichte der Länder über die einzelnen Maßnahmen, betriebswirtschaftliche Auswertungen der Betriebsentwicklungspläne und der Buchführungsunterlagen geförderter Betriebe sowie die statistischen Erhebungen für die Zwecke des Agrarstrukturberichtes. Hinzu kommen die Anregungen und Vorschläge von Einzelpersonen oder Verbänden, die vielfach unmittelbar dem BML oder auch einem anderen Ressort vorgebracht werden. Um nicht nur qualitative, sondern auch quantitative Wertungen und Vergleiche der verschiedenen Maßnahmen vornehmen zu können, wurden in den letzten Jahren Kosten-Nutzen-Untersuchungen für insgesamt 11 verschiedene Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe aus Mitteln des BML in Auftrag gegeben 1).

- 1) MEYER zu DREWER, H.: Erfahrungen mit Nutzen-Kosten-Untersuchungen in der Verwaltungspraxis des BML, siehe diesen Tagungsband, Seite 343.

5.2 Planungsspielraum

Am Beginn der Planung der Gemeinschaftsaufgabe steht zunächst die Frage, über welchen Planungsspielraum - ausgedrückt in Mill. DM - man bei realistischer Betrachtung verfügt. Die Obergrenze dieses Planungsspielraums wird durch zwei Gegebenheiten beeinflusst, eine politische und eine zeitliche. Auf die politische Gegebenheit wurde bereits im Zusammenhang mit der Verringerung des Entscheidungsspielraums der Parlamente (vgl. Abschn. 3) hingewiesen. Zwar wurden vom BML bzw. der Regierung für die Gemeinschaftsaufgabe in den einzelnen Jahren Erhöhungen gegenüber den Vorjahren angemeldet, aber sowohl vom BMF als auch vom Bundestag wurde die Gemeinschaftsaufgabe als "Restposten" behandelt: Um den Gesamtansatz des Ressorts nicht zu erhöhen, wurden politisch gewollte Erhöhungen an anderer Stelle bei der Gemeinschaftsaufgabe abgezogen. Das Ergebnis dieses Vorgehens ist, daß der Ansatz für die Gemeinschaftsaufgabe seit 1973 - bleiben in 1977 die Zukunftsinvestitionen außer Betracht - praktisch gleichgeblieben ist.

In zeitlicher Hinsicht ist folgendes festzustellen: Der Rahmenplan wird in der Regel zum Jahresende, also zu einem Zeitpunkt beschlossen, in dem der Bundeshaushalt noch nicht verabschiedet ist, der Ansatz für die Gemeinschaftsaufgabe mithin noch offen ist. Ein großes Handikap für die Planung der Gemeinschaftsaufgabe besteht also darin, daß zum Zeitpunkt der Beschlußfassung noch keine Klarheit über die endgültige Obergrenze des Planungsspielraums besteht; Zeitablauf von Gemeinschaftsaufgabe und Bundeshaushalt sind nicht kongruent. Nach dem Willen des Gesetzgebers müßte jedoch nicht nur der Bundeshaushalt früher verabschiedet werden, sondern es müßte auch der Beschluß des PLANAK über den Rahmenplan eher erfolgen.

Die Untergrenze des Planungsspielraums wird durch die rechtlichen Verpflichtungen festgelegt. Unter rechtlichen Verpflichtungen werden einmal jene Verpflichtungen der öffentlichen Hand verstanden, die dann eingegangen werden, wenn ein Investitionsvorhaben nicht innerhalb eines Jahres durchgeführt werden kann, gleichwohl aber eine Finanzierungszusage für den gesamten Zeitraum gegeben wird.

Ähnlich verhält es sich mit dem Förderungsinstrument "Zinsverbilligung", mit dem Verpflichtungen der öffentlichen Hand zur Verbilligung von Krediten für die nächsten 10 bis zu 20 Jahren eingegangen werden. Aus der Übersicht 1 über die Entwicklung der Altverpflichtungen nach Maßnahmengruppen ergibt sich folgendes:

- Der Anteil der Altverpflichtungen hat seit 1973 Jahr für Jahr zugenommen und nimmt 1977 mit rd. 610 Mill. DM etwa die Hälfte des Ansatzes der Gemeinschaftsaufgabe ein.
- Nach Maßnahmengruppen ist der Anteil der Altverpflichtungen mit rd. 2/3 in der Flurbereinigung am höchsten, mit rd. 30 % bei den sonstigen Maßnahmen am geringsten.

Um diesem Zangengriff der Altverpflichtungen zu entgehen bzw. um sich den politischen Entscheidungsspielraum nicht laufend einengen zu lassen, haben zwei Länder entsprechende Lösungen entwickelt. In Hessen wird der für den Verbilligungszeitraum abgezinsten Zuschuß je Bewilligungsfall im Jahr der Bewilligung in einer Summe der Landesbank mit dem Auftrag zugewiesen, ihn für den Landwirt in eine jährliche Zinsverbilligung zu transformieren. Damit engt sich - das ist der Nachteil dieser Lösung - der Bewilligungsspielraum des Landes für das jeweilige Haushaltsjahr zwar ein. Dem steht aber der Vorteil gegenüber, daß der Spielraum über die Jahre hin gleich hoch ist. Um die Einengung des Bewilligungsspielraumes etwas abzumildern, wird in Bayern der notwendige Betrag an die Bank anstatt in einer Summe in drei Jahresraten geleistet.

Übersicht 1: Entwicklung der Altverpflichtungen nach Maßnahmengruppen von 1973 - 1977

	in	1973	1974	1975	1976	1977
EFP	Mill.	-	82	122	184	194
	% 1)	-	39,4	38,4	55,6	58,6
Flurbereinigung	Mill.	-	89	194	168	195
	% 1)	-	27,0	58,4	60,6	68,4
Wasserwirtschaft	Mill.	-	70	101	136	143
	% 1)	-	19,3	25,0	39,1	39,2
Küstenschutz	Mill.	-	-	16	26	43
	% 1)	-	-	10,2	18,7	35,8
Sonstige Maßnahmen	Mill.	-	-	36	26	32
	% 1)	-	-	22,4	22,6	29,4
Ansatz insgesamt	Mill.	-	241	469	540	607
	% 1)	-	20,1	34,2	44,6	50,2

1) Prozentualer Anteil der Altverpflichtungen an der Maßnahme.

Rechtliche Verpflichtungen ergeben sich ferner aufgrund von Verordnungen und Gesetzen; sie sind dadurch gekennzeichnet, daß der Antragsteller - im Gegensatz zu anderen Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe - immer dann einen quasi-rechtlichen Anspruch auf die öffentlichen Mittel hat, wenn er die jeweils gesetzten Bedingungen erfüllt. Dies trifft z.B. für die Startbeihilfen in verschiedenen Markt Bereichen nach EG-Verordnungen oder Maßnahmen gemäß Marktstrukturgesetz zu.

Insgesamt gesehen ist hinsichtlich des Planungsspielraums abschließend festzustellen: Während die Obergrenze des Planungsspielraums zum Zeitpunkt der Entscheidung über die sachliche und räumliche Schwerpunktbildung offen ist, verschiebt sich die Untergrenze durch Altverpflichtungen und rechtliche Verpflichtungen Jahr für Jahr nach oben; 1977 wurden rd. 610 Mill. DM zur Deckung der Altverpflichtungen und rechtlichen Verpflichtungen benötigt. Mit anderen Worten: Mehr als die Hälfte der Mittel stehen für eine sachliche und räumliche Schwerpunktbildung nicht bzw. nicht mehr zur Verfügung.

5.3 Planungsverfahren

5.3.1 Sachliche Schwerpunktbildung

Die Probleme des Maßnahmenkatalogs, der Förderungsgrundsätze und die Bestimmung des Mittelansatzes für die einzelnen Maßnahmen können zusammenfassend als sachliche Schwerpunktbildung bezeichnet werden.

Auf die rechtlichen und politischen Probleme bei der Auswahl von Maßnahmen für die Gemeinschaftsaufgabe wurde bereits an früherer Stelle eingegangen (vgl. Abschn. 1.2).

Bei einem Mittelvolumen des Bundes, das erfahrungsgemäß unter der Summe der Länderanmeldungen liegt, ergibt sich die Frage, ob aus fachlicher Sicht im Sinne einer Maßnahmenkonzentration auf einen Teil der Maßnahmen, insbesondere auf Maßnahmen mit einem geringen Mittelvolumen, verzichtet werden sollte. Rein zahlenmäßig stellt sich die Ausstattung der Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe mit Bundesmitteln wie folgt dar:

Übersicht 2: Zahl und Ausstattung der Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" mit Bundesmitteln (Auswertung aus Rahmenplan 1977 - ohne Nachtragsrahmenplan)

Ausstattung der Einzelmaßnahmen Mill. DM	Anzahl der Maßnahmen	Gesamtausstattung dieser Maßnahmen in	
		Mill. DM	%
> 150	2	457,0	37,8
100 - 150	1	135,4	11,2
50 - 100	4	283,8	23,4
10 - 50	12	276,9	23,0
5 - 10	3	21,6	1,8
< 5	25	35,3	2,8
	47	1.210,0	100,0

Die Aufstellung zeigt, daß 72 % der Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgabe auf lediglich 7 Maßnahmen entfallen, bzw. bei komplementärer Betrachtung, daß 40 Maßnahmen nur 28 % des Mittelvolumens in Anspruch nehmen. Diese Erkenntnis veranlaßte den Ernährungsausschuß des Deutschen Bundestages im Jahre 1975 die Bundesregierung um Prüfung zu ersuchen, "inwieweit die im Rahmenplan vorgesehenen Maßnahmen die Voraussetzungen des Art. 91 a Abs. 1 GG erfüllen". Der von der Bundesregierung entwickelte Vorschlag zielte auf eine Streichung von 4 Maßnahmen.

Im Ausgangspunkt der Diskussion hatten vor allem "kleine" Maßnahmen zur Diskussion gestanden, insbesondere jene, die nur einen räumlich begrenzten Einsatzbereich haben, d.h. von ein oder zwei Ländern angewendet werden. Die vom Bund erwartete Mehrheit von Seiten der Länder, gerade in diesen Fällen, kam vor allem deshalb nicht zustande, weil sich die Länder solidarisierten. Zudem wird davon ausgegangen, daß der Streichung einer Maßnahme aus dem Verzeichnis der Gemeinschaftsaufgabe eine entsprechende Reaktion des Finanzministers des jeweiligen Landes folgen würde.

Die Richtung der getroffenen Entscheidungen des PLANAK spiegelt ein Teil Verfassungswirklichkeit wider. Mit dieser Entscheidung ist zugleich auf die zuvor gestellte Frage eine Antwort gegeben: Der Maßnahmenkatalog der Gemeinschaftsaufgabe sollte nicht im Hinblick auf die Kriterien des Art. 91 a GG 1) und das begrenzte Mittelvolumen des Bundes zusammengestrichen werden. Vielmehr soll die weit gefächerte Maßnahmenpalette der Gemeinschaftsaufgabe für die Länder ein Angebot darstellen, aus dem aufgrund der gegebenen Situation und ihrer detaillierten Orts- und Sachkenntnis unter Mitwirkung des Bundes die jeweils angemessene Kombination von Maßnahmen ausgewählt werden kann.

Für die Erarbeitung und die laufende Überprüfung der Förderungsgrundsätze des Rahmenplans sollte in besonderem Maße das von NIEHAUS geprägte Wort gelten, wonach Politik "die intelligente Dosierung des Möglichen ist". Hier ist nämlich zu entscheiden über Regelungen zu folgenden Problemen:

- Verwendungszweck, zu fördernde Vorhaben
- Förderungsvoraussetzungen
- Kreis der Berechtigten, Förderungsbeschränkungen
- Art der Förderungsinstrumente: Zinsverbilligung, Zuschüsse, öffentliche Darlehen

1) "... wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist ..."

- Höhe der Förderung, Höhe der Eigenleistung
- Rückforderung und Sicherung der öffentlichen Mittel.

In den fünf Jahren, in denen die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" durchgeführt wird, sind die Regelungen vielfältig geändert und modifiziert worden. Tendenziell war in den zurückliegenden Jahren eine Verbesserung der Förderungsbedingungen für die Geförderten festzustellen:

- Der Kreis der Förderungsberechtigten wurde verschiedentlich ausgeweitet
- Die zulässige Höhe der Zuschüsse und Darlehen wurde erhöht
- Gebührensätze wurden aufgestockt
- Zusätzliche Förderungstatbestände wurden aufgenommen.

Der steigende Anteil der Altverpflichtungen aus den Vorjahren, der große Antragsstau bei den einzelbetrieblichen Maßnahmen und die mögliche Aufnahme einer 2 %igen Zinsverbiligung in den Maßnahmenkatalog bei gleichbleibendem Plafond der Gemeinschaftsaufgabe machen aber eine Überprüfung im Sinne einer tendenziellen Verschlechterung der bestehenden Förderungsbedingungen für die Zukunft erforderlich. Zudem ist eine Überprüfung der Förderungsgrundsätze im Hinblick auf die veränderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen geboten.

Bei der Aufteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe können aus methodischer Sicht bisher drei Phasen der Planung unterschieden werden. Die erste Phase, sie umfaßt die Jahre 1973 und 1974, war durch ein pragmatisches Vorgehen gekennzeichnet. In dieser Aufbauphase der Gemeinschaftsaufgabe, in der eine Fülle grundsätzlicher Probleme geklärt und erst die notwendigen Erfahrungen über den Bedarf und die Nachfrage bei den einzelnen Maßnahmen und damit über die Planung und den verfahrensmäßigen Vollzug gesammelt werden mußten, mußte man sich zwangsläufig damit begnügen, bei der Aufteilung der Bundesmittel auf die einzelnen Maßnahmen von den Anmeldungen der Länder auszugehen.

In den Jahren 1972 und 1973 wurde im BML von einer Projektgruppe (13) unter Beteiligung der Wissenschaft (PAULUS, 11; KRÜLL, 8 und 9) ein Konzept der Programmplanung für die Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" entwickelt.

Im Jahre 1973 wurde vom Unterausschuß eine Arbeitsgruppe "Planungsreferenten" von Bund und Ländern eingesetzt mit den Aufgaben:

- Diskussion und Abstimmung der Methoden einer Programmplanung
- Überprüfung und Abstimmung der Kriterien für eine räumliche und sachliche Schwerpunktbildung
- darauf aufbauend Erarbeitung von Vorschlägen zur Mittelverteilung als Grundlage weiterer Beratungen in der Arbeitsgruppe der Haushalts- und Koordinierungsreferenten und im Unterausschuß.

Zur sachlichen Schwerpunktbildung - dem ersten Planungsschritt - war es erforderlich, daß alle Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe auf ihre Priorität hin untersucht wurden. In einer argumentativen Abwägung, der eine Aufstellung aller Vor- und Nachteile der einzelnen Maßnahmen vorausging, wurden die Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe in vier Prioritäten eingestuft:

- ++ = sehr hohe Priorität
- + = hohe Priorität
- 0 = mittlere Priorität
- = niedrige Priorität.

Es ist verständlich, daß diese prioritäre Einstufung der Maßnahmen, insbesondere wenn es sich um die unteren Prioritäten handelte, einen hohen Entscheidungsbedarf erforderten. Für den Planungsbeitrag des Bundes wurde diese Einstufung der Maßnahmen nach Prioritäten dann in der Weise zahlenmäßig transformiert, daß die Anmeldungen der Länder zu den einzelnen Maßnahmen je nach Priorität unterschiedlich stark - insgesamt gesehen auf den Bundesplafond - gekürzt wurden.

Der Einfluß, den der Bund mit seinem Planungsbeitrag auf die tatsächliche Mittelverteilung nach Maßnahmen ausübte, war verhältnismäßig gering. Das war einmal dadurch begründet, daß der Planungsbeitrag des Bundes nicht von einem eigenen Ansatz, sondern von den Länderanmeldungen ausging. Zum anderen schöpfte der Bund - wie schon in Abschn. 1.2 ausgeführt - die rechtlich gesteckten Grenzen nicht aus.

Vergleicht man die Ansätze der Rahmenpläne von 1973 - 1977, aufgegliedert nach Maßnahmengruppen, so stellt man im Laufe dieser fünf Jahre erhebliche Verschiebungen in der sachlichen Schwerpunktbildung fest.

Übersicht 3: Entwicklung der Ansätze für einzelne Maßnahmengruppen in %

	Rahmenplan				
	1973	1974	1975	1976	1977 ¹⁾
EFP	12,8	17,3	23,2	27,3	27,3
Flurbereinigung	29,5	27,5	24,1	22,9	23,6
Wasserwirtschaft	33,0	30,2	29,5	28,8	30,2
Küstenschutz	10,3	10,7	11,5	11,5	9,9
Sonstige Maßnahmen	14,4	14,3	11,7	9,5	9,0
insgesamt	100	100	100	100	100

1) ohne Nachtragsrahmenplan.

Im Jahr 1977 entfielen auf

- wasserwirtschaftliche Maßnahmen etwa 1/3,
- einzelbetriebliche Maßnahmen und Flurbereinigung jeweils etwa 1/4,
- Küstenschutz und sonstige Maßnahmen jeweils 1/10.

Übersicht 4: Mittelansätze für einzelne Maßnahmengruppen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (1973 = 100)

	1973	1974	1975	1976	1977 ¹⁾
Ansatz insgesamt	100	100	114	101	101
EFP	100	136	208	216	216
Flurbereinigung	100	93	94	78	81
Wasserwirtschaft	100	91	102	88	92
Küstenschutz	100	105	128	113	98
Sonstige Maßnahmen	100	98	93	66	63

1) ohne Nachtragsrahmenplan.

Bei einem in 1977 gegenüber 1973 fast unveränderten Gesamtansatz blieben die Mittel für den Küstenschutz ungefähr gleich.

- Dagegen wurden - für wasserwirtschaftliche Maßnahmen ca. 10 %,
- für Flurbereinigung ca. 20 %,
- für sonstige Maßnahmen ca. 40 % weniger eingesetzt.

5.3.2. Räumliche Schwerpunktbildung

Die Aufteilung der Bundesmittel je Maßnahme auf die einzelnen Länder, die räumliche Schwerpunktbildung, vollzog sich in den Jahren 1973 und 1974 analog zur sachlichen Schwerpunktbildung; sie wurde aus der Mittelaufteilung nach Ländern entsprechend der Vorjahre abgeleitet.

Für die Rahmenpläne 1975 und 1976 wurden von Seiten des Bundes die Ergebnisse aufgrund der Arbeiten der Planungsreferenten von Bund und Ländern herangezogen. Hier war man bemüht, für möglichst viele Maßnahmen der Gemeinschaftsaufgabe anhand von objektiven Thesen und Kriterien eine räumliche Schwerpunktbildung vorzunehmen. Dabei wurde versucht, für die Bestimmungsfaktoren der einzelnen Maßnahmen entsprechende Thesen aufzustellen (z.B. die Priorität für die Maßnahme X ist umso höher, je größer die Zahl der entwicklungsfähigen Betriebe ist). Den einzelnen Thesen wurden sodann entsprechende statistische Kriterien zugeordnet. Über eine Gewichtung der verschiedenen Kriterien gelangte man zu Verhältniszahlen, die die Mittelverteilung für die einzelnen Länder wiedergaben.

Bei jenen Maßnahmen, bei denen für die Kriterien keine entsprechenden statistischen Unterlagen zur Verfügung standen, mußten zwangsläufig andere Methoden der räumlichen Schwerpunktbildung angewendet werden, nämlich

- Bedarfserhebungen der Länder,
- Ist-Ergebnisse der letzten drei Jahre,
- Anmeldungen der Länder zum Rahmenplan.

Diese Methoden konnten nur als Ersatzlösungen angesehen werden, da bei Länderanmeldungen nicht erkennbar ist, inwieweit sie miteinander vergleichbar (teilweise überzogene Anmeldungen) sind. Auch die Ist-Ergebnisse vermögen nicht voll zu befriedigen, da sie die Vergangenheit widerspiegeln und nicht die Notwendigkeiten der Gegenwart und Zukunft aufzeigen.

Zur räumlichen und sachlichen Schwerpunktbildung wird als Planungsbeitrag des Bundes für den Rahmenplan 1978 ein neuer Weg gesucht. Die Aufteilung erfolgt aufgrund einer argumentativen Abwägung über die Notwendigkeit und den Effekt der jeweiligen Maßnahmen.

Das in den Jahren 1975 und 1976 angewandte Planungsverfahren stieß hinsichtlich der sachlichen Schwerpunktbildung besonders deshalb auf die Kritik der Länder, weil für die einzelnen Maßnahmen eine für alle Länder geltende Priorität festgesetzt wurde. Den teilweise recht unterschiedlichen agrarstrukturellen Verhältnissen wurde damit nicht Rechnung getragen.

Die Planung in zwei voneinander getrennten Schritten - zunächst die sachliche Schwerpunktbildung und danach die räumliche Schwerpunktbildung - soll daher in Zukunft durch eine integrierte sachliche und räumliche Schwerpunktbildung abgelöst werden. Die hierfür notwendigen wissenschaftlichen Vorarbeiten 1) werden gegenwärtig durchgeführt.

1) BRÜSE, R., KRÜLL, H. und STRUFF, R.: Sachliche und räumliche Schwerpunktbildung für eine integrierte Programmplanung bei der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". - BECKER, H., LAMPE, A. und MEINHOLD, K.: Ableitung und Beurteilung von sachlich und regional orientierten Förderungsmaßnahmen.

Übersicht 5: Mittelverteilung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - in v. H.

Land	RPl 1973	RPl 1974	RPl 1975		RPl 1976		RPl 1977
	Beschluß PLANAK	Beschluß PLANAK	Planungs- ergebnis	Beschluß PLANAK	Planungs- ergebnis	Beschluß PLANAK	Beschluß PLANAK
SH	12,5	12,3	10,72	11,78	9,52	10,44	10,44
HH	2,4	1,5	1,34	1,20	0,94	1,08	1,08
HB	0,7	0,7	0,64	0,66	0,60	0,66	0,66
NS	22,0	22,5	22,06	22,66	23,42	22,42	22,42
NRW	11,3	11,4	11,19	10,68	10,94	11,11	11,11
HE	7,0	6,8	6,80	6,52	6,63	6,76	6,76
RPf	7,9	8,3	8,31	7,87	7,77	7,94	7,94
SL	0,9	0,9	1,13	0,93	1,15	1,02	1,02
BW	14,1	13,7	13,57	13,76	13,76	13,87	13,87
BY	21,0	21,7	24,09	23,81	25,12	24,61	24,61
Bln	0,2	0,2	0,15	0,13	0,15	0,09	0,09
Sa.	100,0	100,0	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

5.3.3 Länderschlüssel zur Verteilung der Bundesmittel

Der Länderschlüssel stellt die zahlenmäßige Konkretisierung der sachlichen und räumlichen Schwerpunktbildung von Bund und Ländern dar, der in einem politischen Entscheidungsprozeß von Unterausschuß/Planungsausschuß beschlossen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die Beschlüsse in einigen Jahren ausschließlich auf der Basis absoluter Zahlen erfolgte.

In Übersicht 5 sind nicht nur die Länderschlüssel für die fünf Jahre der Gemeinschaftsaufgabe, sondern auch die Planungsergebnisse des Bundes für die beiden Jahre 1975 und 1976 aufgeführt. Der Übersicht ist zu entnehmen, daß sich vor allem für das Land Bayern der Schlüsselanteil um mehr als 3 %-Punkte erhöhte, während er sich für das Land Schleswig-Holstein um ungefähr 2 %-Punkte verminderte. Bei der Betrachtung der prozentualen Verschiebungen von Land zu Land muß berücksichtigt werden, daß 1 %-Punkt rund 12 Mill. DM Bundesmittel darstellen. Es verwundert daher nicht, daß um Entscheidungen selbst über %-Anteile hinter dem Komma zwischen den Ländern hart gerungen wird.

Jedes Land ist intensiv bemüht, seinen Schlüsselanteil zu erhöhen. Da dieses Streben ja nur auf Kosten eines oder mehrerer Länder möglich ist, wird die ganze Problematik und Schwierigkeit des Unterfangens deutlich. Damit besteht die Gefahr, daß das Institut der Gemeinschaftsaufgabe so gehandhabt wird, wie es einige Länder sehen, nämlich ausschließlich als ein Vehikel für einen zusätzlichen Finanzausgleich.

6 Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe

6.1 Bindungswirkung der Förderungsgrundsätze

Das Institut der Gemeinschaftsaufgabe ist die verfassungsmäßige Fixierung und der Handlungsrahmen für drei Politikbereiche - Agrarstrukturverbesserung, regionale Wirtschaftsförderung, Hochschulbau - entsprechend der föderativen Grundstruktur unseres Gemeinwesens. Das Grundgesetz und die drei Gemeinschaftsaufgabengesetze legen den Entscheidungs- und

Handlungsspielraum aber nicht soweit fest, daß den politisch Verantwortlichen kein entsprechender Spielraum verbliebe.

Bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe stellt sich als ein besonderes Problem die Frage der Bindungswirkung der Förderungsgrundsätze, d.h. inwieweit die Förderungsgrundsätze des Rahmenplans verbindlich sind.

Einig sind sich Bund und Länder, daß (PRUNS, 14, S. 54)

- "- die Länder Maßnahmen dann nach eigenen Vorstellungen und Richtlinien durchführen können, wenn der Planungsausschuß diese Maßnahmen nicht in den Rahmenplan aufgenommen hat und daher hierfür auch keine Förderungsgrundsätze aufgestellt worden sind;
- die Länder Maßnahmen, die in den Rahmenplan aufgenommen worden sind und für die vom Planungsausschuß beschlossene Förderungsgrundsätze bestehen, über den zum Rahmenplan angemeldeten Umfang hinaus fördern können. In diesem Fall sind die Mittel allein vom Land bereitzustellen."

Übersicht 6: Maßnahmen, die von einzelnen Ländern nicht im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt werden; - hier: Rahmenplan 1977

Land	Flurbereinigung			Einzelbetriebl. Maßnahmen	Marktstrukturgesetz	weitere Maßnahmen		
	Beschleunigte Zusammenlegung	Landtausch	Verpachtg. in der Flurbereinigung	Energieeinsparung		Milchleistungsprüfungen Kontrollringe	Anpassungshilfe	Landarbeitswohnbau
SH				X				
NS								
NRW	X		X		X			X
HE	X	X						
RP								
BW							X	
BY						X		

Zwischen Bund und einigen Ländern bestehen aber Meinungsverschiedenheiten bei der Frage, ob sich die Länder an die Förderungsgrundsätze des Rahmenplans halten müssen in den Fällen, in denen

1. Das Land für diese Maßnahmen nichts zum Rahmenplan angemeldet hat,
2. der Bund die Maßnahmen in dem angemeldeten Umfang nicht voll mitfinanzieren kann.

Ziffer 8 des Rahmenplans 1977 lautet: "Der Planungsausschuß hat beschlossen, daß die von ihm verabschiedeten Förderungsgrundsätze verbindlich sind." Die Länder praktizieren aber ihre abweichende Auffassung, indem sie Maßnahmen nicht oder zu besseren Konditionen durchführen (vgl. hierzu Übersicht 6). Analog verfahren sie auch in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Dies widerspricht nach Rechtsauffassung des Bundes der Gemeinschaftsaufgabe und damit den Grundsätzen einer koordinierten Förderung. Demgegenüber weisen die Länder darauf hin, daß der Bund zwar bei vielen Maßnahmen mitwirken will, ohne ihre Mittelanmeldungen - sie liegen jeweils um ungefähr 250 Mill. DM höher - bedienen zu können.

6.2 Haushaltskürzungen und -erhöhungen

Ein weiteres Problem der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe sind Kürzungen oder Erhöhungen des Plafonds der Gemeinschaftsaufgabe, wenn sie nach dem Beschluß des PLANAK über den Rahmenplan erfolgen. So war 1973 vom PLANAK bereits ein Rahmenplan in Höhe von 1.345 Mill. DM beschlossen. Der Deutsche Bundestag bewilligte aber für die Gemeinschaftsaufgabe nur 1.210 Mill. DM. Daraufhin mußte der PLANAK seinen ursprünglichen Beschluß wieder revidieren.

Im Haushaltsjahr 1977 wurde der Plafond der Gemeinschaftsaufgabe nachträglich um 7 Mill. DM erhöht. Die Mittel wurden im wesentlichen entsprechend dem Schlüssel des Vorjahres auf die Länder verteilt. Die Zustimmung der Länder wurde im Umlaufverfahren eingeholt.

6.3 Umschichtung von einer Maßnahme zu einer anderen Maßnahme

Erfahrungsgemäß ergibt sich, insbesondere am Ende des Haushaltsjahres, von Seiten der Länder die Notwendigkeit, abweichend von den im Rahmenplan beschlossenen Ansätzen für die einzelnen Maßnahmen Mittel von einer Maßnahme zu einer oder mehreren anderen Maßnahmen umzuschichten. Aus politischer Sicht stellt sich die Frage, inwieweit solchen Umschichtungen und damit Änderungen der sachlichen Schwerpunktbildung zugestimmt werden kann.

Die geltende Regelung enthält Ziffer 10 des Rahmenplans 1977; sie lautet:

"Von den in diesem Rahmenplan beschlossenen Ansätzen kann nach vorheriger Abstimmung mit dem Bund dann abgewichen werden, wenn die Abweichung die im Rahmenplan für die einzelnen Maßnahmen festgelegten Ziele nicht wesentlich verändert. Abweichungen über diesen Rahmen hinaus bedürfen der Zustimmung des Planungsausschusses. Die vorherige Zustimmung des Bundes ist bis zu einer Abweichung von 20 % je Einzelmaßnahme nicht erforderlich, sofern der umzuschichtende Betrag 2 % des Landesanteils am Gesamtvolumen des Rahmenplans nicht übersteigt. Abweichungen, die den Küstenschutz betreffen, sind in jedem Falle vorher mit dem Bund abzustimmen."

In früheren Jahren waren Umschichtungen nur mit Zustimmung des Bundes zulässig. Insoweit ist die neue Regelung eine verfahrensmäßige Vereinfachung. Hinter diesem Problem verbirgt sich der mögliche Verfall von Haushaltsmitteln der Gemeinschaftsaufgabe. Die Absicht des Bundes, Umschichtungen nur in Richtung zu einer Maßnahme mit gleich hoher oder höherer Priorität zuzulassen, konnte bisher nicht durchgesetzt werden. Wegen des ungefähr gleichgebliebenen, real gesunkenen Plafonds der Gemeinschaftsaufgabe war dieses Problem in der Realität weniger akut.

7 Lösungsmöglichkeiten und ihre Grenzen

Die Möglichkeiten zur notwendigen Verbesserung des Vollzugs der Gemeinschaftsaufgabe liegen in zwei Bereichen, in der Ausschöpfung der geltenden rechtlichen Bestimmungen durch den Bund und in ihrer Änderung. Beide erfordern einen hohen politischen Entscheidungsbedarf.

Zunächst soll auf zwei Lösungsmöglichkeiten eingegangen werden – Bildung von Ausgabenblöcken und Beschluß über Rahmenplan einschließlich Verteilung der Mittel über den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung –, die eine Ausschöpfung geltender rechtlicher Bestimmungen darstellen.

Die Analyse ergab, daß der Plafond der Gemeinschaftsaufgabe in den letzten Jahren gegenüber 1973 praktisch gleichgeblieben ist, eine Tatsache, die weitgehend auf das gesunkene Interesse der Parlamentarier an der Gemeinschaftsaufgabe zurückzuführen sein dürfte. Es

bleibt zu prüfen, ob das Budgetrecht des Parlaments als Einflußmöglichkeit des Bundestages auf die Gestaltung der Agrarstrukturpolitik dadurch verfahrensmäßig praktikabel wahrgenommen werden kann, indem vom Bundestag nicht nur der Globalansatz für die Gemeinschaftsaufgabe, sondern auch die Ansätze für Maßnahmenblöcke bzw. bestimmte Einzelmaßnahmen beschlossen werden (LÖFFLER, 10). Würden die Länderparlamente das Budgetrecht - was dann zu erwarten ist - in gleichem Maße ausüben, würden bei der Durchführung der Gemeinschaftsaufgabe große Schwierigkeiten auftreten, wenn nicht die Durchführung völlig blockiert ist.

Mit einer Blockbildung könnte zugleich die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Ansätzen aufgehoben werden, was die bisher sehr flexible Handhabung durch die Länder wesentlich einschränken würde. Von Schleswig-Holstein wurde ein entsprechender Vorschlag, allerdings beschränkt nur auf den Bereich der Maßnahme "Küstenschutz" unterbreitet. Diese Lösungsmöglichkeit erfordert eine politische Entscheidung, da sie - ob auf eine oder alle Maßnahmen bezogen - unter gleichzeitiger Einschränkung der gegenseitigen Deckungsfähigkeit die Möglichkeit des Mittelverfalls einschließt und daher auf den massiven Widerstand der Betroffenen stoßen dürfte.

LÖFFLER (10, S. 99) unterbreitet ferner folgende beiden Vorschläge:

- Gespräche mit den Ländern über die sachliche Schwerpunktbildung, insbesondere über jene Maßnahmen, über die unterschiedliche Meinungen bestehen. LÖFFLER bezweifelt aber, ob das notwendige Maß an Kooperationsbereitschaft im Hinblick auf die Geldverteilung aufgebracht wird.
- Zuweisung der Bundesmittel an die Länder nach dem bisherigen Länderschlüssel zunächst nicht in voller Höhe, sondern in einem um 10 - 20 % gekürzten Ansatz. Ein gesonderter Beschluß des PLANAK wird über den Kürzungsbetrag unter dem Gesichtspunkt gefaßt, "welche agrarstrukturellen Maßnahmen vordringlich sind". Auch von LÖFFLER wird erwogen, einen Teil der Mittel qualifiziert zu sperren.

Gemäß § 4 bis 6 des Gemeinschaftsaufgabengesetzes ist der Rahmenplan mit einer Verteilung der Mittel auf die Ländermaßnahmen für den Zeitraum der Finanzplanung aufzustellen. Im Gegensatz zu den beiden anderen Gemeinschaftsaufgaben hat der PLANAK bisher diesen gesetzlichen Auftrag nicht erfüllt. Der Bund sollte sich dafür einsetzen, daß dies in Zukunft geschieht. Nach § 8 Gemeinschaftsaufgabengesetz sind Bund und Länder verpflichtet, die beschlossenen Ansätze in ihren Haushaltsplänen aufzunehmen. Die Erfüllung der gesetzlichen Vorschrift würde dazu führen, daß sich die gemeinsamen Planungen von Bund und Ländern in Zukunft besser an den in der mehrjährigen Finanzplanung enthaltenen Ansätzen orientieren könnten.

Für den Bereich der Lösungsmöglichkeiten, die in einer Änderung bestehender rechtlicher Regelungen liegen, muß gleich vorweg gesagt werden, daß es keine Patentlösungen gibt. Erschwerend ist hierbei, daß es sich um Vorschläge handelt, die zum Teil nur durch eine Verfassungsänderung zu verwirklichen sind.

Es kann nicht Aufgabe dieses Beitrages sein, ausführlich auf die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten in rechtlicher Hinsicht einzugehen. Hierzu sei auf die Beiträge von PRUNS (14 und 15) verwiesen. Der Vollständigkeit halber seien die verschiedenen bisher diskutierten Lösungsmöglichkeiten kurz aufgezählt.

Die Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages schlägt vor, daß eine Rahmenplanung zwischen Bund und Ländern möglich sein soll für Aufgaben, die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind. Die Rahmenplanung soll eine integrierte Planung sein und nicht wie bisher jeweils nur die Planung einzelner Bereiche umfassen. Der Vorschlag bedeutet eine Schwächung der Stellung des Bundes. Die Förderungsmöglichkeiten

des Bundes werden nach dem Vorschlag der Enquête-Kommission auf besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden gegenüber der bisherigen Rechtslage eingeschränkt.

Als Möglichkeiten dürften aus verfassungs- und finanzpolitischen sowie organisatorischen Gründen nicht in Frage kommen:

- die Beseitigung der Gemeinschaftsaufgaben;
- die Aufhebung der Mitfinanzierung durch den Bund und Beschränkung der Koordinierung zwischen Bund und Ländern auf eine sehr einfache und unverbindliche Planung.

Beide Lösungen würden voraussetzen, daß die Länder einen höheren Anteil am Steueraufkommen erhalten würden.

- die Umwandlung der Gemeinschaftsaufgaben in Bundesaufgaben auf der Basis des Art. 87 Abs. 3 GG in Verbindung mit Art. 74 Nr. 17 GG.

So sehr das Institut der Gemeinschaftsaufgabe verwaltungs- und verfassungsrechtliche Fragen berührt, so sehr bedarf doch eine mögliche Änderung des Bestehenden vor allem auch der politikwissenschaftlichen Mitwirkung. Dies hat die Untersuchung von SCHARPF, REISSERT und SCHNABEL über die "Politikverflechtung" (18) verdeutlicht. Unter Politikverflechtung verstehen sie das vielschichtige Zusammen- und Gegeneinanderwirken von Bund, Ländern und Gemeinden im Föderalismus. Das Beharrungsvermögen dieses politischen Entscheidungssystems ist groß, da jeder Beteiligte für erkennbare Negative die jeweils anderen oder die gesetzten Sachzwänge verantwortlich machen kann. SCHARPF, REISSERT und SCHNABEL kommen zu dem Ergebnis, daß Alternativen zur Politikverflechtung derzeit kaum realisierbar erscheinen.

Trotz dieser erkennbaren Grenzen sind die Rechts- und Politikwissenschaft sowie die Wirtschaftswissenschaft aufgerufen, zur Bewältigung der Fragen beizutragen (ZEH, 20):

- Wie könnte ein integrales Planungssystem aussehen, das von Bund und Ländern getragen wird?
- Hat der Bund mit der Gemeinschaftsaufgabe eine vertretbare effiziente Möglichkeit der gesamtstaatlichen Planung und Steuerung gewonnen?

Und aus europäischer und weltwirtschaftlicher Sicht:

- Können wir die unbestreitbaren Vorteile der föderativen Ordnung unseres Gemeinwesens erhalten, ohne daß sie unsere politische Handlungsfähigkeit unvertretbar stark einschränkt?

Literatur

- 1 Agrarbericht der Bundesregierung 1977, Bundestagsdrucksache 8/80.
- 2 BAUMGARTNER, G.: Regionale Differenzierung der Agrarstrukturpolitik, Innere Kolonisation 1974, S. 46 f.
- 3 BECKER, P.: Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", Die Verwaltung, Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 1972, S. 59 ff.
- 4 BLASCHKE, D.: Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", Innere Kolonisation 1973, S. 6 ff.
- 5 BRACK, G.: Die gemeinsame Agrarstrukturpolitik, Innere Kolonisation 1975, S. 154 ff.
- 6 GROSS, K. und BAUMGARTNER, G.: Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", Innere Kolonisation 1974, S. 121 ff.
- 7 KLARE, K.: Einzelbetriebliche Förderungsmaßnahmen für die Landwirtschaft - ein systematischer Überblick auf Bundes- und Landesebene - Stand 1975 (Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforchung der FAL Braunschweig-Völkenrode), Braunschweig, 1975.
- 8 KRÜLL, H.: Programmplanung Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - Methode, Probleme, Ergebnisse, Bonn 1974.
- 9 KRÜLL, H.: Räumliche Schwerpunktbildung in der Gemeinschaftsaufgabe, Schriftenreihe der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie Nr. 240.
- 10 LÖFFLER, L.: Zum Gesetz über die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes; Innere Kolonisation 1976, S. 98 ff.
- 11 PAULUS, R.: Auswirkungen agrarpolitischer Entscheidungen auf die einzelbetriebliche Entwicklung, Diss. Bonn 1975.
- 12 PETERS, W.: Untersuchung zur gesamtwirtschaftlichen Effizienz einzelbetrieblicher Förderungsmaßnahmen in der Landwirtschaft, laufende Nutzen-Kosten-Untersuchung des BML.
- 13 Projektgruppe "Programmplanung Gemeinschaftsaufgabe" im BML, Konzept der Programmplanung für die Gemeinschaftsaufgabe zur "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", Januar 1973.
- 14 PRUNS, H.: Rahmenplanung nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", Berichte über Landwirtschaft, 1973, S. 43 ff.
- 15 PRUNS, H.: Finanzierungszuständigkeiten des Bundes im Aufgabenbereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML), Berichte über Landwirtschaft, 1975, S. 610 ff.
- 16 Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1977 - 1980, BT-Drucksache 8/488, 1977.
- 17 RÖMERT, W.: Stellungnahme zur Programmplanung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" unter besonderer Berücksichtigung der Regionalanalyse am Beispiel der Maßnahme "Flurbereinigung", Braunschweig 1976.

- 18 SCHARPF, F., REISSERT, B. und SCHNABEL, F.: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976.
- 19 STRUFF, R.: Probleme der sachlichen und räumlichen Schwerpunktbildung in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes", Manuskript, Bonn 1977.
- 20 ZEH, W.: Strukturpolitik nach der Zahl der Apfelbäume, FAZ vom 9.2.1976, S. 9.