

Kompetenzverteilung in der Agrarpolitik in Deutschland

CARSTEN THOROE

(Re-)Distribution of responsibilities in agricultural policy in Germany

In agricultural policy in Germany institutional and functional spheres of responsibility are mixed. The constitution of the Federal Republic of Germany warrants a strong position to the federal states in relation to the federal government. But in fact, the decentralized lines of the constitutional law and the clear division of responsibilities between the federal government and the federal states have lost their contours over time. Taking the developments on the revenue side and the expenditure side together, in the national sphere in Germany there is the impression that the various governmental levels form a sturdy "network". Only at the level of implementation there are quite pronounced decentralized elements. There has been much critical discussion since the late 1970s of this co-operative federalism, the result of the networking of government levels. However, it has not been changed in principle. In the field of agricultural policy this networking is superimposed by the incorporation of the EU.

Against the background of changed underlying conditions for integration and increased integration of European agriculture in world trade, the extensive transfer of agricultural policy responsibilities to the EU is in need of revision. In particular, the opening of the EU towards Central and Eastern Europe also requires a consideration of the mechanism of the EU agricultural policy. Recommendations from the viewpoint of fiscal federalism are discussed for a revision in competences and clear demarcation of responsibilities for different fields of agricultural policy.

Key words: distribution of responsibility; political entanglement; subsidiarity

Zusammenfassung

In der Agrarpolitik in Deutschland mischen sich institutionelle Zuständigkeiten und funktionelle Kompetenzen in sehr vielschichtiger Weise. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland räumt den Ländern gegenüber dem Bund ursprünglich eine starke Position ein. Faktisch haben die dezentralen Züge des Grundgesetzes und die strikte Trennung der Kompetenz von Bund und Ländern im Laufe der Zeit an Kontur verloren. Nimmt man die Entwicklungen auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite zusammen, so zeigt sich im nationalen Bereich in Deutschland das Bild einer starken „Vernetzung“ der verschiedenen staatlichen Ebenen. Nur die Durchführungsebene weist – schon aus Gründen der Praktikabilität – nach wie vor stark ausgeprägte dezentrale Elemente aus. Diese Vernetzung der staatlichen Ebenen im Sinne eines kooperativen Föderalismus ist seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre sehr kritisch diskutiert worden. Sie ist im Grundsatz aber nicht verändert worden. In der Agrarpolitik wird diese Politikverflechtung überlagert durch die Einbeziehung der europäischen Ebene.

Die weitgehende Übertragung von Kompetenzen an die EG im Bereich der Agrarpolitik ist vor dem Hintergrund veränderter integrationspolitischer Rahmenbedingungen und einer verstärkten Integration der europäischen Landwirtschaft in eine auf Liberalisierung ausgerichtete Welthandelsordnung revisionsbedürftig. Insbesondere erfordert auch die Öffnung der EU in Richtung der Staaten Mittel- und Osteuropas ein Überdenken der Mechanismen der EG-Agrarpolitik. Hierfür werden Vorschläge vor dem Hintergrund der Theorie des fiskalischen Föderalismus unterbreitet.

Schlüsselwörter: Kompetenzverteilung; Politikverflechtung; Subsidiarität

1 Einleitung

In der Agrarpolitik in Deutschland mischen sich institutionelle Zuständigkeiten und funktionelle Kompetenzen in sehr vielschichtiger Weise. Auf Grund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland hat die Politikverflechtung von EU-Ebene und nationaler Ebene in Deutschland eine zusätzliche Ebene, die der Bundesländer. Mit der Gründung der EWG und der Entscheidung für eine gemeinsame Agrarpolitik sind institutionelle Zuständigkeiten von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene übertragen worden, und diese sind im Zuge des Ausbaues des Systems der gemeinsamen Agrarmarktordnungen, der Handhabung der gemeinsamen Agrarpolitik und des Fortschreitens des Integrationsprozesses inhaltlich aufgefüllt worden. Diese Kompetenzen betreffen aber in erster Linie die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz. Die Durchführungskompetenz ist auf der nationalen Ebene geblieben, und hier ist die Ebene der Bundesländer in sehr starkem Maße eingebunden. Gerade auf der Länderebene regt sich in letzter Zeit erheblicher Widerstand gegen die EU-Politik; die zunehmende Bürokratisierung und die wachsende Einbindung in die Durchführung der EU-Agrarpolitik haben in den Ländern Stimmen nach mehr eigener Kompetenz laut werden lassen.

Um die Verflechtung der verschiedenen Ebenen und die Vermischung der Zuständigkeiten sowie die darin begründeten Probleme und Hemmnisse für agrarpolitische Reformen herausarbeiten zu können, sollen im Folgenden zunächst kurz der föderative Aufbau der Bundesrepublik Deutschland und dessen Entwicklung umrissen werden. Die Verflechtung verschiedener Ebenen und die Vermischung von Zuständigkeiten im Sinne eines kooperativen Föderalismus ist in Deutschland stark ausgeprägt. Daran anschließend wird versucht, einige Grundlinien der EG-Agrarpolitik in ihrer Entwicklung und in ihren Auswirkungen auf die Kompetenzverteilung nachzuziehen. Dabei werden auch Aspekte der Reform der Agrarpolitik und der Erweiterung der EU nach Osten angesprochen, und es wird die Frage aufgeworfen, inwieweit sich hieraus die Notwendigkeit einer veränderten Zuständigkeitsverteilung ergibt. Diese Ausführungen stützen sich besonders auf ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur „Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU“ (1998) und einen Beitrag, der jüngst für die Internationale Konferenz der Agrarökonomien in Berlin erarbeitet wurde (THOROE, 2000).

2 Föderativer Aufbau der Bundesrepublik Deutschland

Das finanzwirtschaftliche System und damit die Zuständigkeit für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und für die Erhebung von Steuern und Abgaben ist in der Bundesrepublik Deutschland dreistufig gegliedert: in die Ebenen Bund, Länder, Gemeinden (und Gemeindeverbände). Die Kompetenzverteilung orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip, d. h. eine Aufgabenwahrnehmung soll möglichst dezentral erfolgen. Die Verfassung der Bundesrepublik

Deutschland räumte den Ländern gegenüber dem Bund ursprünglich eine starke Position ein: Die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist grundsätzlich Sache der Länder; Einschränkungen ergeben sich nur, soweit das Grundgesetz eine andere Regelung trifft (Art. 30 GG). Ebenso haben die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis nicht ausdrücklich verleiht (Art. 70 GG).

Auf dem Gebiet der **Gesetzgebung** besteht vom Kompetenzrahmen her ein Übergewicht des Bundes. Für einige, enumerativ gelistete Bereiche hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Diese erstreckt sich vor allem auf die Beziehungen zu anderen Staaten, auf das Währungs-, Geld- und Münzwesen, das Post- und Fernmeldewesen, den gewerblichen Rechtsschutz, das Urheber- und Verlagsrecht etc.. Ein umfangreicher Katalog von Sachgebieten listet die Bereiche auf, in denen der Bund neben den Ländern zur Gesetzgebung befugt ist, soweit im gesamtstaatlichen Interesse ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht (Art. 72 GG). Diese „konkurrierende Gesetzgebung“ erstreckt sich auf 24 aufgelistete Bereiche. Darunter findet sich auch „die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung, die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, die Hochsee- und Küstentfischerei und der Küstenschutz“ (Art. 74, Nr. 17 GG). Der Bund hat außerdem das Recht, für einige Bereiche bei Vorliegen eines gesamtstaatlichen Interesses Rahmenvorschriften zu erlassen, u.a. für das Jagdwesen, den Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 71 GG).

Den Ländern verbleiben Gesetzgebungskompetenzen vor allem auf den Gebieten der Landesverfassung und -organisation, des Kommunalrechts, der Polizei, des Erziehungs- und Bildungswesens, der Kulturpolitik und des Rundfunks.

Die Länder wirken aber über den Bundesrat, der aus Vertretern der Landesregierungen besteht, an der Bundesgesetzgebung mit. Der Bundesrat hat ein Gesetzesinitiativrecht, kann zu jedem Gesetzentwurf der Bundesregierung Stellung nehmen, bevor der Entwurf im Bundestag eingebracht wird, und kann gegen Gesetzesbeschlüsse des Bundestages Einspruch einlegen, der nur mit der Mehrheit der Abgeordneten des Bundestages zurückgewiesen werden kann. Bei den Gesetzen, die nicht der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes zuzurechnen sind – und dies sind die meisten –, ist die Zustimmung des Bundesrates unerlässlich.

Auf dem Gebiet der **Verwaltung**, der Durchführung der Gesetze, überwiegt eindeutig die Kompetenz der Länder. Die Länder führen nicht nur ihre eigenen Gesetze, sondern grundsätzlich auch die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus; dabei kann die Bundesregierung allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Die Länder erfüllen die Verwaltungsaufgaben durch eigene Verwaltungen; sie können diese aber auch Behörden und Einrichtungen von Selbstverwaltungsträgern (Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts) übertragen, die zunächst einer staatlichen Rechtsaufsicht unterliegen.

Die örtliche Verwaltung obliegt grundsätzlich den Gemeinden, denen verfassungsmäßig das Recht gewährleistet ist, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28, Abs. 2 GG).

Der Bund hat eigene Verwaltungen nur, soweit ihm dafür die Kompetenzen von der Verfassung her ausdrücklich zugewiesen sind.

Faktisch haben die dezentralen Züge des Grundgesetzes und die strikte Trennung der Kompetenzen von Bund und Ländern im Laufe der Zeit an Kontur verloren. Der Bund hat mit Hilfe der konkurrierenden Gesetzgebung seinen Aufgabenbereich ausgeweitet, so dass die Entscheidungskompetenz zentralistischer geworden ist. Und in einigen Bereichen hat der Bund seinen Einfluss dadurch erweitert, dass er sich an der Finanzierung von Maßnahmen beteiligt hat, für die eigentlich nicht er zuständig war, sondern die Länder. Durch die Finanzverfassungsreform von 1969 wurde die faktisch eingetretene Kompetenzbeteiligung des Bundes in den Bereichen Agrarstruktur und Küstenschutz, Regionalförderung und Hochschulbau verfassungsmäßig durch die Einführung der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben abgesichert (Art. 91a GG). Dabei ging es darum, „die Finanz- und Kompetenzressourcen des Gesamtstaates durch einen Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund und Ländern für die Bewältigung dieser „Gemeinschaftsaufgaben“ zu mobilisieren“ (SCHARPF, 1994, S. 16).

Bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) wirken Bund und Länder bei der Planung und Finanzierung von Fördermaßnahmen zusammen. Ein Planungsausschuss, der sich aus Vertretern der Bundesregierung und der Länderregierungen zusammensetzt (Stimmenverhältnis Bund/Länder 16:16), beschließt jährlich einen Rahmenplan, in dem die Regelungen über Voraussetzungen, Art und Intensität der Fördermaßnahmen festgelegt werden sowie die Verteilung der bereitgestellten Mittel auf Maßnahmengruppen und Länder. Die Kompetenz zur Durchführung dieser Maßnahmen obliegt ausschließlich den Ländern, die hierfür eigene Richtlinien erlassen.

Mit der Finanzverfassungsreform von 1969 wurde zwar der Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz unterstrichen; denn nach Art. 104a GG tragen Bund und Länder jeweils gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Gleichzeitig wurden aber auch Durchbrechungen dieses Grundsatzes kodifiziert: Für die eben aufgeführten Gemeinschaftsaufgaben, für Geldleistungsgesetze (Art. 104a, Abs. 3 GG) und für Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen (Art. 104a, Abs. 4 GG) ist eine finanzielle Beteiligung des Bundes geregelt. Damit hat auch die ursprünglich sehr dezentral angelegte Finanzierungskompetenz zentralistischere Züge angenommen. Während den verschiedenen staatlichen Ebenen zunächst jeweils eigene Einnahmen zugeordnet waren, überwiegen jetzt die sogenannten Verbundsteuern oder Gemeinschaftssteuern. Am Aufkommen fast aller großen Steuern sind mehrere staatliche Ebenen beteiligt. Im Jahre 1998 entfielen mehr als 72 % der Steuereinnahmen in Deutschland auf solche Gemeinschaftssteuern; der Anteil der reinen Bundessteuern machte knapp 16 % und derjenige der reinen Landessteuern nur 4,5 % aus.

Nimmt man die Entwicklungen auf der Einnahmenseite und der Ausgabenseite zusammen, so zeigt sich im nationalen Bereich in Deutschland das Bild einer starken „Vernetzung“ der verschiedenen staatlichen Ebenen. Nur die Durchführungsebene weist – schon aus Gründen der Praktikabilität – nach wie vor stark ausgeprägte dezentrale Elemente aus. Diese Vernetzung der staatlichen Ebenen im

Sinne eines kooperativen Föderalismus ist seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre sehr kritisch diskutiert worden (SCHARPF, 1977; LEHNER, 1979; FÜRST et al., 1984). Sie ist im Grundsatz aber nicht verändert worden.

„Die institutionalisierte Mitwirkung nachgeordneter Gebietskörperschaften an der Willensbildung auf der übergeordneten Entscheidungsebene hat (...) Macht hemmende Wirkungen, die aber angesichts krisenhafter und veränderlicher Problemlagen die Problemlösungsfähigkeit der Politik spürbar beschränken können. Als „Falle“ kann man sie deshalb bezeichnen, weil innerhalb der so beschriebenen Struktur die Akteure zwar möglicherweise immer wieder mehr oder weniger befriedigende Kompromisse in der Sache aushandeln können, aber kaum in der Lage zu sein scheinen, Strukturveränderungen hervorzubringen, die auch bei fehlendem Konsens ein höheres Maß an Handlungsfähigkeit gewährleisten könnten“ (SCHARPF, 1994).

Die Politikverflechtungsfalle hat die Reformfähigkeit in Deutschland entscheidend gehemmt. Reformprojekte wurden und werden in einen Kuhhandel zwischen Bund und Ländern hineingezogen. Dabei spielen dann auch die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und im Bundesrat eine bedeutende Rolle; unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse in diesen Gremien können zu einer Instrumentalisierung des Bundesrates durch die jeweilige Opposition führen. Allerdings ist die konsequente Blockade selbst in solchen Fällen eher die Ausnahme. Vielmehr wird versucht, mit Blockadeandrohungen eine Vorteilsmaximierung für die eigene Position (des Landes oder der Partei) zu erreichen. Dies hat dazu geführt, dass Reformkonzepte in der Regel weitgehend verwässert oder sogar verfallsch wurden. Ein anschauliches Beispiel für diese grundsätzliche Problematik ist die deutsche Steuerreform, die zunächst am Widerstand der Opposition im Bundesrat gescheitert war und dann nach wechselnden Mehrheitsverhältnissen im Bundestag und Bundesrat mit veränderter Konzeption nur dadurch verabschiedet werden konnte, dass einigen Ländern von Seiten der Bundesregierung finanzielle Zusagen gemacht wurden. So konnte die Zustimmung des Bundesrates erreicht (erkauft) werden, allerdings durch Machtausübung außerhalb der verfassungsrechtlich vorgesehenen Formen und Finanzierungsvorschriften (STARCK, 2000).

3 Kompetenzverteilung in der Agrarpolitik im Zuge der europäischen Integration

In der Bundesrepublik Deutschland war die Agrarpolitik – wie in Europa – in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg zunächst stark auf die Sicherung der Nahrungsversorgung ausgerichtet (HENRICHSMEYER et al., 1994, S. 542 ff.). Hierfür wurde ein System von Marktordnungen für wichtige landwirtschaftliche Erzeugnisse etabliert, welches teilweise auf den in der Vorkriegszeit geschaffenen Institutionen aufbaute. Entgegen der generellen Grundentscheidung für das Konzept der Sozialen Marktwirtschaft wurde damals in der Bundesrepublik Deutschland in der Agrarpolitik eine stark interventionistisch und damit auch zentralistisch geprägte Politikausrichtung durchgesetzt (NIEHAUS, 1957; siehe auch KOESTER, 2000).

In den Verhandlungen zur europäischen Integration wurde die Landwirtschaft in den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aufgenommen als Bereich, für den eine gemeinsame Politik zu entwickeln sei

(EWG-Vertrag 1957). Dabei wurde im Vertrag selbst niedergelegt, dass eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte geschaffen wird, um die im Vertrag formulierten Ziele für eine gemeinsame Agrarpolitik zu erreichen.

Insgesamt gesehen sind im Zuge der europäischen Integration in der Agrarpolitik weitreichende Kompetenzen von der nationalen Ebene auf die EU-Ebene übergegangen. Diese erstrecken sich zunächst vorwiegend auf die Agrarmarktpolitik. Hier ging Entscheidungs- und Finanzierungs-kompetenz von der Bundes- auf die EU-Ebene über. Die Agrarmarktpolitik war stark geprägt von einer an der Einkommenslage der Landwirtschaft orientierten Preispolitik (KOESTER, 2000). Zur Flankierung dieser Politik wurde Anfang der 70er Jahre eine eigenständige EG-Agrarstrukturpolitik auf den Weg gebracht. Agrarstrukturpolitik war nun aber nicht nur und nicht in erster Linie Sache des Bundes. Wie erwähnt, hatte der Bund hier erst im Jahr 1969 mit dem Gemeinschaftsaufgabengesetz eine verfassungsmäßig fundierte Grundlage für seine Beteiligung in diesem Bereich geschaffen. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und der darin begründete kooperative Föderalismus wurde mit der EU-Agrarstrukturpolitik teilweise überformt mit EU-Programmen, die zunächst denjenigen Programmen sehr ähnlich waren, die schon auf nationaler Ebene durchgeführt wurden. Die positiven Effekte lagen vor allem in einer Erweiterung des finanziellen Rahmens, die negativen in einer noch stärkeren Vermischung von Zuständigkeiten verschiedener Ebenen. Auf diese doppelte Politikverflechtung gehen MEHL und PLANKL in diesem Heft noch näher ein.

Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) wurde u.a. die Umweltpolitik in den Katalog der Tätigkeitsfelder aufgenommen, in denen der EU eine Regelungsbefugnis zugesprochen wurde (EG-Vertrag, Artikel 3 (i)). Dabei ist für die Umweltpolitik generell nur eine Entscheidungskompetenz auf der EU-Ebene festgelegt worden; für die Durchführung und die Finanzierung haben die Mitgliedstaaten Sorge zu tragen, und dies betrifft in Deutschland in erster Linie die Ebene der Länder. Im Bereich der Agrarumweltpolitik allerdings beteiligt sich die EU auch finanziell an Umweltprogrammen (vgl. VO (EWG) 2078/92). Einige Bundesländer haben diese Fördermöglichkeit schnell aufgegriffen; sie haben sehr zügig bereits laufende Landesprogramme in das EU-Programm eingebracht. Andere haben zügig neue Programme aufgelegt (PLANKL, 1996). Bei diesen Programmen tritt die Mischung der Kompetenzen über die Ebenen EU, Bund und Länder hinweg besonders deutlich zutage.

Die starke Vermischung der Ebenen hinsichtlich der Planung und Entscheidung, der Durchführung, der Finanzierung und der Kontrolle führt zu einer Verzerrung der Anreizstrukturen und wirft erhebliche Effizienzprobleme auf“ (Wissenschaftlicher Beirat, 1998, S. 34).

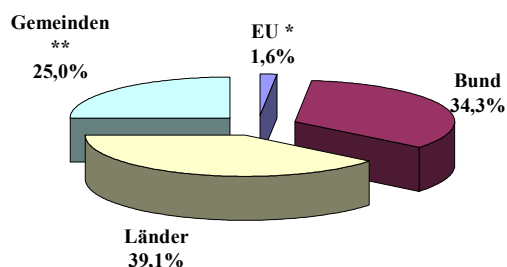
Die AGENDA-Beschlüsse haben die Entscheidungskompetenz der nationalen/regionalen Ebene zwar etwas gestärkt, im Grundsatz hat sich an den Problemen der Vermischung der Kompetenzen über die drei Ebenen EU, Bund und Länder aber wenig geändert.

Bis zum Jahre 1992 konnte der Bund nicht nur eigene Hoheitsrechte, sondern auch solche der Länder auf die europäische Ebene übertragen, ohne dass dies der Zustimmung der Länder oder der des Bundesrates (der Ländervertretung im Gesetzgebungsverfahren) bedürft hätte (Art. 24,

Abs. 1 GG). Erst seit 1992 sieht der neugefasste Artikel 23 GG eine Mitwirkung der Länder über den Bundesrat vor, wenn deren Hoheitsrechte durch die Abgabe von Kompetenzen tangiert sind (WIEDMANN, 1996, S. 352). Dies hat die Einflussnahme der Bundesländer auf EU-Entscheidungen gestärkt, die EU-Entscheidungsprozesse aber nicht leichter gemacht. Im Zuge des Integrationsprozesses hat die EU im Bereich der Agrarpolitik ihren Einfluss zunehmend erweitert. Sie hat in fast allen wichtigen Bereichen Entscheidungskompetenz an sich gezogen. In nationaler Zuständigkeit verblieben sind im Wesentlichen die Agrarsozial- und Agrarsteuerepolitik.

Kompetenzverteilung in der Agrarpolitik in Deutschland: Zur finanzwirtschaftlichen Bedeutung der verschiedenen Ebenen in der BR Deutschland

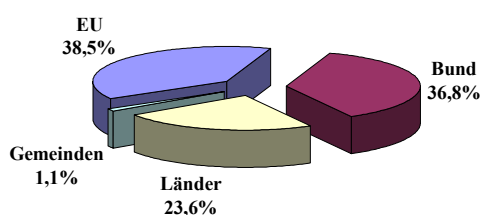
Ausgaben der öffentlichen Haushalte insgesamt nach Körperschaften 1997 = 1 288,2 Mrd. DM



* Leistungen aus dem EU-Gesamthaushalt an Deutschland. – ** Gemeinden und Gemeindeverbände.

Quelle: Sachverständigenrat (1998, S. 327 f.). – Deutsche Bundesbank (1999, S. 61).

Ausgaben für die Agrarpolitik* nach Körperschaften 1996 = 29,8 Mrd. DM



* Ausgaben für den Bereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nach dem Statistischen Bundesamt einschl. der Ausgaben des Bundes für die agrarsoziale Sicherung (7,7 Mrd. DM).

Quelle: Agrarbericht (1998, MB S. 88). – Statistisches Bundesamt (1999, S. 494)

Abbildung

Mit der Ausweitung ihrer Kompetenzen ist die EG in Bereiche vorgedrungen, die z.T. schon durch nationale Maßnahmen oder Programme belegt waren. Die Aussicht auf eine finanzielle Unterstützung aus dem EAGFL mag die Zustimmung einzelner Mitgliedstaaten zu den jährlichen Verhandlungspakten und auch zur Ausweitung der EG-Kompetenzen erleichtert haben. Die Agrarpolitiker haben sich mit der EG-Agrarpolitik ein Aktionsfeld erschließen

können, in dem sie ihren auf Protektion der innergemeinschaftlichen Agrarproduktion ausgerichteten Kurs trotz z.T. heftiger Kritik lange Zeit ziemlich unbeirrt fortsetzen konnten. Erst die Deckelung des Ausgabenanstiegs, die durch den Beschluss zur Haushaltsdisziplin im Jahre 1984 und die Agrarleitlinie im Jahre 1988 auch institutionell verankert wurde, hat die Ausgabenexpansion im Agrarbereich eingedämmt. Der Anteil der Agrarausgaben am EG-Haushalt konnte etwas zurückgeführt werden; er ist aber nach wie vor dominant.

Trotz der Fülle von Kompetenzen, die die EU-Ebene inzwischen wahrnimmt, ist die finanzwirtschaftliche Bedeutung der EU-Ebene, gemessen an staatlichen Ausgaben in Deutschland, insgesamt gering geblieben (Abbildung). Dies steht im Gegensatz zu den Ausgaben für die Agrarpolitik. Hier dominiert die EU-Ebene. Auf der Bundesebene schlugen 1996 die Ausgaben für die agrarsoziale Sicherung mit 7,5 Mrd. DM (dies sind 26 % der staatlichen Gesamtausgaben für die Agrarpolitik) besonders stark zu Buche.

Bereits in den 60er Jahren war erkennbar geworden, dass ausgeprägte Unterschiede in den nationalen Problemlagen und Interessen weitere Integrationsschritte nachhaltig behinderten. Diese Unterschiede haben mit der Erweiterung der EG von 6 über 9 auf 12 und nunmehr 15 Mitgliedstaaten erheblich zugenommen. Die Integrationsphilosophie und die Zielsetzungen der Agrarpolitik haben einen Wandel erfahren. Außerdem steht die Erweiterung der EG nach Osten auf der Tagesordnung, die das Problem- und Interessenspektrum abermals erheblich erweitert. Deshalb scheint es an der Zeit, im Zusammenhang mit einer Reform der Entscheidungsstrukturen in der EG ebenso wie in Deutschland grundsätzlich auch über eine Veränderung der Kompetenzverteilung in der Agrarpolitik nachzudenken, um aus der „Politikverflechtungsfalle“ herauszukommen.

4 Ansätze für eine Revision der Kompetenzverteilung in der Agrarpolitik

Ausgehend von dem im Vertrag von Maastricht ausdrücklich verankerten Subsidiaritätsprinzip kann die Orientierung an den in der ökonomischen Theorie des Föderalismus formulierten Prinzipien Führung geben für Ansätze zu einer Neuverteilung der Kompetenzen zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen (Wissenschaftlicher Beirat, 1998).

In der Markt- und Einkommenspolitik, die bislang eng miteinander verwoben waren, sind die EG-Kompetenzen klarer auf die Sicherung des Funktionierens des gemeinsamen Marktes auszurichten. Die Verhandlung der WTO-Vereinbarungen, die Festlegung der Grundsätze der Agrarmarktordnungen, die spezifische Ausgestaltung der Markt- und Preispolitik dient dem Funktionieren des gemeinsamen Marktes und ist nach den angesprochenen Kriterien klar dem Kompetenzbereich der EU-Ebene zuzuordnen. Der Ebene der Mitgliedstaaten könnte allenfalls ein eng begrenzter Gestaltungsspielraum bei der Durchführung spezifischer Maßnahmen überlassen werden. Im Grundsatz gilt dies auch für produktspezifische Subventionen und mengensteuernde Maßnahmen (Quoten, Zwangsbrache etc.). Hier kann aber bei der spezifischen Ausgestaltung der EU-einheitlich festzulegenden Grundsätze der nationalen und regionalen Ebene Gestaltungsspielraum eingeräumt werden (Wissenschaftlicher Beirat 1998, S. 23).

Verteilungspolitisch motivierte Einkommensübertragungen an die Landwirtschaft hingegen gehören nicht in den Kompetenzbereich der EG. Solche Zahlungen müssten sich an Kriterien orientieren, wie sie auch ansonsten (außerhalb des landwirtschaftlichen Bereiches) in der Gesellschaft vorherrschen. Und diese Kriterien sind zwischen den EG-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Aus gutem Grund liegen die Kompetenzen für die Gestaltung des Systems der sozialen Sicherung und auch des Steuersystems im Wesentlichen bei den Mitgliedstaaten. Dies sollte für agrarspezifische Regelungen in diesen Bereichen im Grundsatz nicht anders sein.

Eine Zwitterstellung nehmen diejenigen Ausgleichszahlungen ein, die im Rahmen der EG-Agrarreform und der AGENDA 2000 als Preisausgleichszahlungen gewährt werden. Solange diese für eine überschaubare Übergangszeit als Ausgleich für einen abrupten Abbau der EG-Preisstützung angesehen werden können, haben sie den Charakter eines produktionsbezogenen Ausgleichs, der im Interesse eines gemeinsamen Marktes folgerichtig auf der EU-Ebene einheitlich für alle Mitgliedstaaten festzulegen ist. Völlig anders hingegen sind solche Zahlungen zu beurteilen, wenn sie auf Dauer etabliert werden sollen. Dann bedürften sie einer anderen Rechtfertigung. Wollte man diese dauerhaft als verteilungspolitisch motivierte Einkommensübertragungen etablieren, so hätten sich diese an den nationalen Kriterien zu orientieren, die ansonsten in dem jeweiligen gesellschaftspolitischen Umfeld vorherrschen. Konsequenterweise wäre dann die Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz auf der nationalen Ebene anzusiedeln. Aufgabe der EG wäre es dafür zu sorgen, dass diese Zahlungen mit den gemeinsamen Wettbewerbsregeln im Einklang sind. Wollte man die Zahlungen als flächenspezifische Entlohnung solcher Leistungen der Landwirtschaft etablieren, die nicht über den Markt für Agrarerzeugnisse abgegolten werden, so wäre danach zu differenzieren, ob diese Leistungen grenzübergreifend wirksam sind oder einen vorwiegend regionalen Bezug haben. Nur bei Leistungen mit grenzübergreifender Wirksamkeit wäre die Kompetenz für solche Entgelte auf der EU-Ebene anzusiedeln.

Ebenso wäre in der Strukturpolitik für die Landwirtschaft und den ländlichen Raum und auch in der Agrarumweltpolitik die Entscheidungskompetenz der EU auf globale, die Grenzen der Mitgliedstaaten überschreitende Probleme zu beschränken und ansonsten auf die nationale Ebene zurückzuführen. Die EU sollte Rahmenseetzungen vornehmen, die dann auf der Ebene der Mitgliedstaaten weiter zu konkretisieren und durchzuführen sind. Gleichzeitig sollte die EU aber auch ihre Kontrollfunktion stärker wahrnehmen. Sie sollte auch dafür Sorge tragen, dass nationale Aktivitäten in diesen Bereichen nicht gegen die gemeinsamen Wettbewerbsregeln verstoßen.

Die Lösung von Problemstellungen im Bereich der Struktur- und Umweltpolitik mit vorwiegend regionalem Bezug sollte auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten verankert sein, und zwar sowohl hinsichtlich der Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungskompetenz. Zu diesem Bereich gehören auch die schon erwähnten Zahlungen an die Landwirte für Umweltleistungen. Je nach vertikaler Gliederung der einzelnen Mitgliedstaaten sollte dem Subsidiaritätsprinzip folgend die regionale/lokale Ebene stärker eingebunden werden. In der Bundesrepublik Deutschland sollte eine Reform der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ und „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern hinwirken. Zumindest sollten Maßnahmen, von denen keine Länder übergreifenden Wirkungen ausgehen, in die alleinige Verantwortung der Länder zurückgeführt werden (Wissenschaftlicher Beirat, 1998, S. 26 ff.).

Eine solche Neuverteilung der Kompetenzen wird nicht nach akademischen Konzepten, sondern nach politischen Erwägungen vorgenommen. Sie kann auch nicht für die Agrarpolitik allein vorangetrieben werden. Sie muss Bestandteil einer grundlegenden Reform des Aufgabenverteilungs- und Finanzierungssystems sowohl auf der EU-Ebene als auch in der Bundesrepublik Deutschland sein. Eine solche grundlegende Reformdebatte wird geführt (vgl. z.B. Friedrich-Naumann-Stiftung, 1998). In diese Debatte sollten agrarpolitische Problemstellungen und Probleme des ländlichen Raumes stärker eingebracht werden.

Die weitgehende Übertragung von Kompetenzen an die EG im Bereich der Agrarpolitik ist vor dem Hintergrund veränderter integrationspolitischer Rahmenbedingungen und einer verstärkten Integration der europäischen Landwirtschaft in eine auf Liberalisierung ausgerichtete Welt handelsordnung revisionsbedürftig. Insbesondere erfordert auch die Öffnung der EU in Richtung der Staaten Mittel- und Osteuropas ein Überdenken der Mechanismen der EG-Agrarpolitik und deren Einbindung in eine umfassender angelegte Strukturpolitik. Mit den Beschlüssen zur AGENDA 2000 sollte die EU eigentlich „beitrittsfähig“ gemacht werden. Die gemeinsame Politik sollte so reformiert werden, dass sie auch in einer erweiterten Gemeinschaft Bestand haben könnte. Von diesem Ziel ist man noch weit entfernt. In der Verhandlung zur AGENDA 2000 wurden nur Einigungen für die unmittelbar anstehenden Probleme erzielt.

Wenn die EU mittel- und osteuropäische Staaten aufnimmt, vergrößert sich das Spektrum der nationalen Vorstellungen und Interessenlagen gegenüber dem aktuellen Zustand aber in extremer Weise. Es ist nicht vorstellbar, dass der „acquis communautaire“ auf eine um die Staaten erweiterte Gemeinschaft anwendbar ist, die einen Antrag auf Aufnahme gestellt haben (LAMMERS, 1998). Insofern besteht die Chance, dass im Zuge der allfälligen Verhandlungen zur Herstellung einer „Erweiterungsfähigkeit“ der EU einige der zuvor erörterten Reformvorstellungen zum Durchbruch kommen.

Wenn die EU mittel- und osteuropäische Staaten aufnimmt, vergrößert sich das Spektrum der nationalen Vorstellungen und Interessenlagen gegenüber dem aktuellen Zustand aber in extremer Weise. Es ist nicht vorstellbar, dass der „acquis communautaire“ auf eine um die Staaten erweiterte Gemeinschaft anwendbar ist, die einen Antrag auf Aufnahme gestellt haben (LAMMERS, 1998). Insofern besteht die Chance, dass im Zuge der allfälligen Verhandlungen zur Herstellung einer „Erweiterungsfähigkeit“ der EU einige der zuvor erörterten Reformvorstellungen zum Durchbruch kommen.

Literaturverzeichnis

- Agrarbericht der Bundesregierung 1998 (1998): Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung. MB. BML, Bonn
- Deutsche Bundesbank (1999): Monatsbericht, Juli 1999. 51, H. 7.
- Friedrich-Naumann-Stiftung (1998): Für eine Neuordnung der Finanzverantwortung von Bund und Ländern. Erklärung vom 21.8.1998. Berlin.
- FÜRST, D. et al. (1984): Stadt und Staat, Verdichtungsräume im Prozeß der föderalstaatlichen Problemverarbeitung. Baden-Baden.
- HENRICHSMEYER, W.; WITZKE, H.-P. (1994): Bewertung und Willensbildung. In: Agrarpolitik. Stuttgart, Band 2, S. 542 ff.
- KOESTER, U. (2000): The Role of Germany in the Common Agricultural Policy. In: TANGERMANN, S. (Hrsg.): Agriculture in Germany. Frankfurt am Main, S. 209-229.
- LAMMERS, K. (1998): Europäische Integration und räumliche Entwicklungsprozesse: Wo bleibt die nationale Ebene? HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung, HWWA-Diskussionspapier, H. 75. Hamburg.

Agrarwirtschaft 50 (2001), Heft 3

- LEHNER, F. (1979): Politikverflechtung: Institutionelle Eigendynamik und politische Kontrolle. In: MATTHES, J. (Hrsg.): Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages. Frankfurt/Main, S. 611-625.
- NIEHAUS, H. (1957): Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft. Stuttgart.
- MEHL, P.; PLANKL, R. (2001): „Doppelte Politikverflechtung“ als Bestimmungsfaktor der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. In diesem Heft.
- PLANKL, R. (1996): Die Entwicklung des Finanzmitteleinsatzes für die Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in der BR Deutschland. Agrarwirtschaft 45, H. 6, S. 233-239.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1998): Vor weitreichenden Entscheidungen. Jahresgutachten 1998/99. Stuttgart.
- SCHARPF, F.W. (1994): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, In: Theorie und Gesellschaft. Frankfurt/Main, Band 31, S. 16.
- SCHARPF, F.W. (1977): Politische Bedingungen einer aktiven Agrarstrukturpolitik; In: WZB-discussionspaper, MDP. Berlin, S. 77-101.
- STARCK, CH. (2000): Ein schwarzer Tag für das bundesstaatliche System geregelter Zuständigkeiten. FAZ Nr. 165 vom 19.7.00, S. 8.
- THOROE, C. (2000): The Hierarchy of Agricultural Policies: European Union, Federal Republic, and Federal States. In: TANGERMANN, S. (Hrsg.): Agriculture in Germany. Frankfurt am Main, S. 187-208.
- WIEDMAN, T. (1996): Idee und Gestalt der Regionen in Europa. Baden-Baden.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BML (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, H. 468. Bonn.
- Verfasser: Prof. Dr. CARSTEN THOROE, Institut für Ökonomie der Bundesforschungsanstalt für Forst- und Holzwirtschaft, D-21029 Hamburg, Telefon (040) 73962 300, Fax: (040) 73962 317, E-Mail: oekonomie@holz.uni-hamburg.de