

ENTSPRECHEN DIE FÖRDERINSTRUMENTE DES EAGFL DEN ERFORDERNISSEN DER INTEGRIERTEN LÄNDLICHEN ENTWICKLUNG?

BALTHASAR HUBER

Integrierte ländliche Entwicklung ist ein pluridisziplinäres, allumfassendes Handlungskonzept mit dem Ziel, das jeweilige regionsspezifische Entwicklungspotential optimal zur Entfaltung zu bringen aufbauend auf einem Entwicklungsansatz von unten nach oben, dem sogenannten bottom-up approach. Wenn Sie sich andererseits die Vielfältigkeit der Siedlungs- und Betriebsstrukturen, der natürlichen Ertragsvoraussetzungen, des gesamtökonomischen Umfeldes, der unterschiedlichen administrativen und steuerrechtlichen Bedingungen vor Augen halten - und diese Aufzählung ließe sich noch beliebig fortsetzen, dann wird klar, daß auf europäischer Ebene ein allumfassender und damit notwendigerweise unpräziser Begriff notwendig ist, um die große Bandbreite lokaler Entwicklungschancen abdecken zu können und den Mitgliedstaaten bzw. Regionen dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend einen entsprechend großen, den lokalen Gegebenheiten angepaßten Handlungsspielraum zuzuweisen, den diese dann durch entsprechende Förderrichtlinien und Fördererlasse ausfüllen können.

Der Ausdruck "integriert" deutet auf mehrere einzusetzende Instrumente hin, die synergetisch einzusetzen sind mit dem Ziel, die gegebenen lokalen Chancen aus ökonomischer, ökologischer und beschäftigungspolitischer Sicht optimal zur Entfaltung zu bringen mit dem Ziel, Lebensqualität, Beschäftigungsmöglichkeiten und Einkommensniveau auf ein vergleichbares Niveau zu heben und so eine ausgewogene Siedlungsstruktur abzusichern. Wenn diese Breite des notwendigen Handlungsbedarfes einer allumfassenden, ländlichen Entwicklung anerkannt ist, muß die Frage gestellt werden, ob die derzeitige Rechtsbasis des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft ausreichend ist, die integrierte ländliche Entwicklung fördernd zu unterstützen.

1. Rechtliche Voraussetzungen

Zunächst müssen wir uns wiederum ins Bewußtsein rufen, was denn eigentlich die Aufgaben des EAGFL sind. Hierzu sollten wir einen Blick in die Verträge werfen. Ich spreche bewußt von Verträgen, weil sowohl der Vertrag von Rom, die Einheitliche Akte von Luxemburg als auch der Vertrag von Maastricht relevant sind. Teil II des Vertrages von Rom betrifft die Landwirtschaft, deren Details in den Artikeln 38 bis 43 EGV geregelt sind. Artikel 38 EGV beschränkt die Maßnahmen auf die im Annex II definierten Produkte.

Der durch die "Einheitliche Akte" eingefügte Titel XIV wurde im Lichte des härteren Konkurrenzkampfes im europäischen Binnenmarkt konzipiert und unterstreicht das Strukturprinzip der ökonomischen Konvergenz sozusagen als Querschnittsaufgabe und strukturpolitisches Leitmotiv. Damit verbunden ist die verbesserte Solidarität innerhalb der EU. In diesem Kontext ist Artikel 130A EGV zu zitieren, der in seinem ersten Teil auf die Notwendigkeit einer verbesserten ökonomischen Konvergenz hinweist. Der zweite Teil von Artikel 130A ist konkreter und ich zitiere wörtlich: "Inbesondere ist die Kommission bestrebt, die Differenz im Entwicklungsniveau der verschiedenen Regionen zu verringern, den Rückstand der ärmsten Regionen einschließlich der ländlichen Zonen."

Art. 40 EGV hat von Anfang an die Schaffung eines oder mehrerer Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) vorgesehen. Die strukturpolitische Zielsetzung der Abt. Ausrichtung des EAGFL hat sich aber erst durch die Praxis entwickelt, wenngleich natürlich der Bezug auf Art. 39 EGV von besonderer Bedeutung ist. Die Fortentwicklung des EAGFL vom Sektorbezug zum Raumbezug wird durch einen Vergleich der VO (EWG) 4256/88 mit der VO (EWG) 2085/93 besonders deutlich, insbesondere unter Bezugnahme auf Art. 5, der die dort erwähnten Maßnahmen nicht erschöpfend behandelt, da es einleitend zu diesem Artikel heißt, daß der EAGFL insbesondere folgende Maßnahme finanzieren kann. Außerdem finden sich im Maßnahmenkatalog interessante Erweiterungen gegenüber der Fassung des Jahres 1988, wie Dorferneuerung, Erhaltung landschaftsprägenden und kulturhistorischen Erbes, neue Finanzinstrumente und Forschung. Allerdings wird mit zunehmender Kompetenzverlagerung zum Europäischen Parlament (EP) die Rechtsgrundlage nach Art. 43 EGV zunehmend kritischer gesehen, der für das EP nur eine Stellungnahme vorsieht.

2. Ökonomische Kohärenz und finanzielle Solidarität

Diese besondere Berücksichtigung der ländlichen Zonen ergibt sich aus der niedrigeren Produktivität der Regionen mit gewissen Schwerpunkten in der Grundproduktion, aus der Tatsache einer verstärkten ökonomischen und ökologischen Umorientierung der ländlichen Zonen infolge erheblicher Rationalisierungsgewinne, des höheren Stellenwertes in der Gesellschaft von Erholung, Umwelt und Landschaftsschutz bezogen auf 80% der Gesamtfläche, die land- und forstwirtschaftlich genutzt wird, und aus der Notwendigkeit einer weiteren Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, die ihrerseits erhebliche Auswirkungen auf die ländlichen Räume haben wird infolge der sich dann ändernden Finanzströme. Vergessen wir nicht, daß es sich hierbei um knapp 50% der Budgets der EU handelt mit einem absoluten Betrag von über 40 Milliarden ECU pro Jahr, was 0,6% des BIP der EU entspricht.

3. Rolle des EAGFL Abteilung Garantie

Die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hat einen ganz entscheidenden Einfluß auf die ökonomische Situation der ländlichen Räume, als Faktor der Einkommenspolitik, nachdem etwa die Hälfte der landwirtschaftlichen Einkommen auf Transferleistungen begründet ist. Deshalb kommt in dem Gesamtkontext einer verbesserten sozio-ökonomischen Konvergenz innerhalb der EU und insbesondere innerhalb der Zonen der jeweiligen Mitgliedstaaten der GAP eine besondere Bedeutung zu, infolge der dort angesiedelten erheblichen Finanzmasse, obwohl die Zielrichtung der Agrarmarktbewirtschaftung nicht prioritär konvergenzorientiert ist. Trotz der Reform sind deren Transferleistungen an das Produktionsvolumen über die Prämien pro Produktionseinheit und an das Exportvolumen außerhalb der EU gebunden.

Mit der Reform der GAP 1992 hat sich der Kohäsionseffekt des EAGFL Abt. Garantie verstärkt, was am deutlichsten am Wandel Spaniens, Griechenlands und neuerdings auch von Portugal zu Nettoempfängerländern erkennbar wird. In die Gruppe der Mitgliedstaaten, die Nettotransfers aus der GAP erhalten, gehören Griechenland, Spanien, Portugal, Irland, Frankreich und Dänemark. Wenn

man dabei noch berücksichtigt, daß die Unterstützungsintensität pro landwirtschaftlicher Arbeitseinheit (LAE) in Dänemark als eines der reichsten Mitgliedsländer am höchsten ist, dann belegt dies ganz deutlich die teilweise widersprüchliche Wirkung der GAP.

4. Integrierte ländliche Entwicklung

4.1. Integrierte bestehende horizontale Förderinstrumente des EAGFL Abteilung Ausrichtung

Mit der Vorlage des Mansholt-Memorandums Ende der sechziger Jahre wurde zum ersten Mal ein agrarspezifisches, in sich schlüssiges, kohärentes und mit sozialen Abfederungselementen ausgestattetes Gesamtkonzept vorgelegt, das im Jahre 1972 in den drei Richtlinien 159, 160 und 161 seinen rechtlichen Niederschlag fand. Hauptziel dieser Richtlinien war, eine höhere Arbeitsproduktivität und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft zu erreichen über eine optimale Kostendegression. Dies begründet den engen Förderkorridor, der sich ausschließlich auf die entwicklungsfähigen Betriebe beschränkt hat. Alle oberhalb oder unterhalb des Korridors liegenden Betriebe konnten höchstens national und unter Beachtung des Selektivitätskriteriums gefördert werden.

4.2. Reform der Strukturfonds und Konzentration auf Förderschwerpunkte

Diese Förderinstrumente des Jahres 1972 haben bis zum heutigen Tage bei geringfügiger Anpassung trotz zweimaliger Reform der Strukturfonds und trotz Bestehen der Politik zur Entwicklung der ländlichen Räume seit 1988 ihre Gültigkeit, wobei die rechtliche Beziehung der sektorbezogenen 5a-Maßnahmen im Vergleich zu den raumbezogenen Maßnahmen nach wie vor unklar und teilweise sogar widersprüchlich ist. Dies gilt sowohl für die Regionen von Ziel 1, Ziel 6 und Ziel 5b, obwohl der Rat für die Gebiete mit Entwicklungsrückstand wesentlich bessere Förderbedingungen geschaffen hat.

Durch die Prädominanz der horizontalen 5a-Maßnahmen bestimmen diese die Förderkonditionen und die Förderobergrenzen mit dem Ergebnis,

- daß die einzelbetriebliche Förderung nach einem sehr detaillierten Rechtskorsett zu erfolgen hat und in ihren wesentlichen Elementen

seit 1972 fortbesteht, obwohl sich zwischenzeitlich das ökonomische und ökologische Umfeld total verändert hat;

- daß Nebenerwerbsbetriebe infolge der Selektivität weniger gefördert werden als die Betriebe mit Betriebsverbesserungsplan, obwohl wir weite Gebiete haben, in denen das soziale Gefüge der ländlichen Räume ohne Nebenerwerbsbetriebe weitgehend zusammenbrechen würde;
- daß durch die getrennte Mittelbereitstellung für die 5a- und 5b-Maßnahmen außerhalb der Ziel-1-Regionen die Mittelabsorption der Mitgliedstaaten unbefriedigend ist als Folge der Überkomplizierung der Verfahren.

Somit darf ich zu der im Beitragstitel ausgedrückten Frage eindeutig feststellen, daß die derzeit verfügbaren Instrumente des EAGFL nicht in der Lage sind, den Anforderungen einer integrierten ländlichen Entwicklung zu entsprechen, und daß eine radikale Vereinfachung der einschlägigen Gesetzgebung notwendig ist, wie dies in der Agenda klar zum Ausdruck kommt, wobei die europäische Gesetzgebung nur einen Handlungsrahmen festlegen sollte mit konkreten Zielen. Die Detailregelungen sind dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend von den Mitgliedstaaten bzw. Regionen festzulegen.

5. Künftige Entwicklung

Sowohl die Konferenz in Cork, die das Thema der integrierten ländlichen Entwicklung behandelt hat, als auch das Kohäsionsforum in Brüssel haben die Notwendigkeit einer drastischen Vereinfachung der Strukturfondsinterventionen und eine Verstärkung der Subsidiarität gefordert. Dies gilt insbesondere auch für den EAGFL, dessen komplexes System nur noch wenige Spezialisten überblicken. Im Gegensatz zum Regional- und Sozialfonds, die bei wesentlich höheren Finanzmitteln nur eine einzige Rechtsgrundlage haben, kommen beim EAGFL zumindest 7 verschiedene Rechtsgrundlagen zur Anwendung.

Diese Erfordernisse einer drastischen Vereinfachung sind in der AGENDA 2000 berücksichtigt, soweit es den EAGFL, Abt. Ausrichtung in den Ziel-1-Regionen betrifft. Eine einzige Rahmenrichtlinie des EAGFL zur Entwicklung der ländlichen Räume wird der Konzeption der anderen Fonds entsprechen und somit das integrierte Vorgehen der 3 Fonds

vereinfachen und verbessern. Durch die vorhin erläuterte begrenzte Rechtsgrundlage des EAGFL können die lokalen Entwicklungschancen nur in einem sinnvollen Zusammenwirken der 3 Strukturfonds erreicht werden. Dies gilt insbesondere für die Schaffung alternativer Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten außerhalb der Landwirtschaft in den ländlichen Räumen. Durch die Übernahme der Ausgleichsbeträge durch den EAGFL Abteilung Garantie können Maßnahmen im produktiven und Umweltbereich zusätzlich verstärkt werden.

Eine vergleichbare Möglichkeit einer integrierten ländlichen Entwicklung besteht auch für die stark benachteiligten ländlichen Regionen im künftigen Ziel-2-Förderschwerpunkt, die noch zu definieren sind und deren voraussichtlicher Umfang wesentlich geringer sein wird als die derzeitigen 5b-Gebiete. In diesen Ziel-2-Regionen wird allerdings im Gegensatz zu den anderen Strukturfonds die Mitfinanzierung des EAGFL mit Hilfe der sogenannten horizontalen, flankierenden Maßnahmen ländliche Entwicklung durch die Sektion Garantie - also innerhalb der Agrarleitlinie - sichergestellt. Diese flankierenden Maßnahmen werden in ihrer künftigen Ratsverordnung alle Beihilfetatbestände zusammenfassen, die derzeit vom EAGFL über die sogenannten Ziel 5a- und 5b-Maßnahmen finanziert werden. Somit kommt es zu der von Kommissar Dr. Fischler vielfach geforderten Vereinfachung. Nachdem dieses einheitliche Förderinstrument außerhalb von Ziel 1 horizontal in allen ländlichen Gebieten angewendet wird, ist die ländliche Entwicklung in allen Regionen möglich, wobei natürlich Beihilfeintensität und Kofinanzierungsrate der jeweiligen Prosperität des Mitgliedstaates anzupassen ist. Diese horizontale Rahmenverordnung sichert dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend den Regionen und Mitgliedstaaten erheblichen Entscheidungsspielraum zu, so daß jede Region ihr spezielles Entwicklungsprogramm konzipieren kann, das in der Lage ist, aufbauend auf einer gezielten Stärken-Schwächen-Analyse die speziellen Standortvorteile und Entwicklungschancen optimal zur Entwicklung zu bringen.

Gleichzeitig kann mit verstärkten Ausgleichsbeträgen für die Berg- und benachteiligten Gebiete in Kombination mit verstärkten Umweltschutzmaßnahmen den speziellen Bedürfnissen der Berg- und benachteiligten Gebiete besser Rechnung getragen werden; die häufig Gebiete sind mit besonderer ökologischer Bedeutung, hohem Erholungs- und Freizeitwert. In diesen Gebieten könnten die entsprechenden Fördersysteme schrittweise in ein Basisinstrument zur Erhaltung und Förderung extensiver landwirtschaftlicher Produktionsverfahren münden.

Diese Neukonzeption der Entwicklung ländlicher Räume außerhalb von Ziel 1 und 2 wird einen substantiellen qualitativen Schritt in Richtung effizienterer Anpassung der ländlichen Räume an die veränderten ökonomischen und ökologischen Bedingungen bedeuten und substantielle Anreize zur weiteren Diversifizierung und Schutz des kulturhistorischen Erbes ermöglichen, einschließlich der Erhaltung der speziellen Siedlungsstrukturen in den ländlichen Räumen, wenn der Rat seine Zustimmung gibt zu den Vorschlägen der Kommission. Dabei sollte man aber die begrenzte rechtliche Basis des EAGFL nicht außer Acht lassen, der somit logischerweise eine allumfassende integrierte ländliche Entwicklung aufbauend auf einem pluridisziplinären Handlungsansatz nicht sicherstellen kann.

