

Agrarstrukturbericht 1977/78*

Unter dem Titel „Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland“, häufig auch abgekürzt als „Agrarstrukturbericht“ zitiert, berichten Bund und Länder seit 1976 in zweijährigem Turnus über den Vollzug der „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Der im Sommer dieses Jahres vorgelegte Bericht bezieht sich auf die Jahre 1977 und 1978.

Zielsetzung und Konzeption der Agrarstrukturpolitik im Rahmen der GAK blieben im Berichtszeitraum unverändert. Neue Maßnahmen wurden nicht eingeführt und bestehende allenfalls in Details der Ausgestaltung bzw. Anwendung, nicht aber in ihrer zugrunde liegenden Konzeption verändert. Die Gesamtausgaben von Bund und Ländern beliefen sich 1977 und 1978 zusammen auf rd. 4,2 Mrd. DM und lagen damit knapp unter den Ausgaben von 1975 und 1976. Seit Anwendung der Gemeinschaftsaufgabe 1973 ist der verfügbare Betrag nur geringfügig gestiegen, was zu einem ständig sinkenden Anteil der Strukturausgaben am Agrarbudget und angesichts der Entwicklung des allgemeinen Preisniveaus zu einer realen Verminderung der verfügbaren Mittel geführt hat.

Auch die erstmals ausgewiesenen Altverpflichtungen, das sind die durch Entscheidungen in Vorperioden bereits festgelegten Haushaltsmittel, lassen den enger geworden Gestaltungsspielraum deutlich erkennen. Seit 1973 haben die Altverpflichtungen mit abnehmenden Zuwachsraten drastisch zugenommen und banden 1978 bereits 53% der Haushaltsmittel. Besonders hoch sind die Altverpflichtungen bei der Flurbereinigung (68%) und bei der einzelbetrieblichen Förderung (59%).

Wie in den Vorjahren konzentrierte sich der Mitteleinsatz auf die drei großen Maßnahmenbereiche Wasserwirtschaft/Kulturbau (32%), Einzelbetriebliche Förderung (28%) und Flurbereinigung (25%). Auf den Küstenschutz entfielen wei-

* Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1977 und 1978. Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Hrsg.: Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. – Bonn: Landschriften-Verlag 1980. 153 S., 102 Tab., 10 Schaub., 13 Ktn. – Zum Berichtszeitraum 1975/76 vgl.: Raumforschung und Raumordnung. 37. Jg. (1979) H. 4, S. 58–62.

tere rd. 8%. Im Vergleich zu 1975 und 1976 erhöhte sich der Anteil der einzelbetrieblichen Förderung nochmals um rd. 2,4 Prozentpunkte. Um fast den gleichen Betrag wuchs auch der Anteil der Wasserwirtschaft, während sich die Anteile der für Küstenschutz und Marktstrukturverbesserung aufgewendeten Mittel um 1,8 bzw. 1,2 Prozentpunkte verringerten. Zwischen einzelnen Flächenstaaten bestehen allerdings erhebliche Unterschiede bezüglich der auf die verschiedenen Maßnahmenbereiche entfallenden Mittelanteile. So wurden in Hessen und Saarland allein rd. 52 bzw. 47% der Mittel für wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen verausgabt. In Bayern und Nordrhein-Westfalen entfielen mit 36 bzw. 41% überdurchschnittliche Anteile am gesamten Mittelaufwand auf die Flurbereinigung, während Schleswig-Holstein und Niedersachsen nur rd. 7 bzw. 11% ihrer Mittel hierfür einsetzten. Am geringsten waren die Unterschiede bei der einzelbetrieblichen Förderung; hier reichten die Anteile am Mitteleinsatz von rd. 24% in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen bis zu rd. 34% in Bayern. Diese Unterschiede, die bei einer Betrachtung der Einzelmaßnahmen noch ausgeprägter ausfallen würden, belegen, daß die Länder auf der Basis der Rahmenplanung und der gemeinsamen Förderungsgrundsätze einen erheblichen Gestaltungsspielraum in der Mittelverwendung besitzen, der es ihnen weitgehend gestattet, den spezifischen Gegebenheiten der Agrarstruktur und den politischen Prioritäten Rechnung zu tragen.

Auf Ziele und Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmengruppen der GAK ist an dieser Stelle bereits anlässlich der Vorstellung des Agrarstrukturberichts 1975/76 eingegangen worden. Da diese auch im Berichtszeitraum 1977 und 1978 noch Gültigkeit besaßen, sollen im folgenden schwerpunktmäßig einige wesentlich erscheinende Ergebnisse wiedergegeben und kommentiert werden.

Für Flurbereinigungsmaßnahmen wurde 1977 und 1978 zusammen rd. 1 Mrd. DM an Mitteln der GAK verwendet, die zu über 60% nach Süd- und Südwestdeutschland flossen, während auf Schleswig-Holstein und Niedersachsen zusammen nur rd. 12% entfielen. Diese ausgeprägte räumliche Schwerpunktbildung wird sich in den nächsten Jahren noch weiter verstärken, da insbesondere in Bayern ein überdurchschnittlich hoher Anteil der derzeit anhängigen Verfahren noch nicht bis zur Besitzeinweisung gelangt ist und darüber hinaus für die nächsten Jahre überproportional viele Neueinleitungen geplant sind. Fast die Hälfte der neuen Verfahrensflächen soll in Bayern liegen.

Im Berichtszeitraum 1977 und 1978 wurde bei zusammen 577 Verfahren mit rd. 407 000 ha Fläche die Besitzeinweisung vorgenommen. Für 12 880 ha (rd. 3,2% der Verfahrensfläche) war dies mit einer beabsichtigten Nutzungsänderung verbunden, wobei die rechtlichen Voraussetzungen zur Flächenumwidmung in vielen Fällen durch andere Planungsträger geschaffen wurden. Mit 10 429 ha ging in erster Linie die landwirtschaftlich genutzte Fläche zurück, während Verkehrs- und Wasserflächen mit 10 769 ha besonders stark zunahmen. Angesichts der anhaltenden öffentlichen Diskussion um die Berücksichtigung ökologischer Aspekte im Rahmen der Flurbereinigung erscheint der Rückgang ungenutzter Flächen, das sind vor allem Brachflächen sowie Un- und Öd-

land, um 2 216 ha bemerkenswert, zumal gleichzeitig für die Zwecke von Umweltschutz/Ver- und Entsorgung/Gemeinbedarf, Naturschutz/Landschaftspflege/Denkmalpflege sowie Freizeit/Erholung lediglich 1 046 ha aufgebracht wurden.

Da in den Agrarstrukturbericht diesmal nur eine Auswahl aus den vorhandenen statistischen Informationen über den Bereich Flurbereinigung aufgenommen wurde, sei der näher Interessierte auf die „Jahresberichte über Flurbereinigung“ verwiesen¹.

In der sehr vielgestaltigen einzelbetrieblichen Förderung spielten, gemessen an der Zahl der Förderfälle und am Finanzvolumen, neben der alles überragenden „Investitionsförderung in entwicklungsfähigen Betrieben“ lediglich die Ausgleichszulage und die Wohnhausförderung noch eine nennenswerte Rolle. Von den Ausgaben entfielen 68%, 18% bzw. 8% auf diese Maßnahmen. In den Jahren 1977 und 1978 wurden insgesamt 12 644 „entwicklungsfähige“ Betriebe investiv gefördert, was in etwa der Anzahl der Jahre 1974 und 1975 entspricht, während im Jahr 1976 eine vorübergehende Zunahme der Zahl der Förderfälle eintrat. Bezogen auf die Zahl der insgesamt vorhandenen Haupterwerbsbetriebe, blieb die Quote der 1977 und 1978 insgesamt neu geförderten Betriebe mit 3,0% nahezu unverändert und die regionale Verteilung ähnlich unausgewogen wie 1975 und 1976 mit einem herausragenden Übergewicht von Schleswig-Holstein (rd. 11%) und geringen Förderquoten in Rheinland-Pfalz (2,3%), Baden-Württemberg (2,2%) und Bayern (1,5%). Darüber hinaus weist die Verteilung der Förderfälle auf Betriebsgrößenklassen darauf hin, daß ein Abbau der Unterschiede in der Größenstruktur durch die einzelbetriebliche Investitionsförderung nicht eingeleitet wurde. Das allseits bekannte Nord-Süd-Gefälle spiegelt sich vielmehr auch in der Verteilung der geförderten Betriebe wider. In Schleswig-Holstein und Niedersachsen entfallen rd. 75% der im Rahmen des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms geförderten Betriebe auf die Größenklasse 50 000 DM und mehr Standardbetriebseinkommen, während in Süd- und Südwestdeutschland 45 bis 50% der geförderten Betriebe der Größenklasse 30 000 bis unter 50 000 DM STBE angehören. Kleinere Betriebe unter 30 000 DM STBE werden im Norden fast gar nicht gefördert, wohingegen im Süden immerhin über 20% der geförderten Betriebe auf diese Größenklasse entfielen.

Insgesamt liefert die Auswertung der den Bewilligungen zugrunde liegenden Betriebsentwicklungspläne eine Fülle aufschlußreicher Informationen über geförderte Maßnahmenengruppen, Investitionsbereiche und -volumen, die Finanzierung, die Subventionswerte in den geförderten Betrieben u.a., auf die hier nicht eingegangen werden kann.

Angesichts der anhaltenden Kritik an der bisherigen einzelbetrieblichen Investitionsförderung bleibt abzuwarten, ob und in welche Richtung hier eine Neuorientierung erfolgen wird. Die wissenschaftliche Agrarpolitik befürwortet seit Jahren eine generelle Abschaffung, mindestens aber die befristete Aussetzung, während beispielsweise die süddeutschen Länder wesentlich breitere Zugangsmöglichkeiten über die

1 BMELF: Statistischer Monatsbericht, H. 7/1978, S. 428–438; H. 8/1979, S. 468–477.

Gruppe der entwicklungsfähigen Betriebe hinaus fordern, um mehr und andere Betriebe fördern zu können.

Die Berichterstattung über den Bereich der Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen ist im vorliegenden Bericht wesentlich intensiviert worden. Erstmals wurden über die eingesetzten Finanzmittel hinaus einige Angaben über Art und Umfang geförderter Maßnahmen und Objekte in physischen Größen veröffentlicht. Außerdem liefert die Darstellung der Versorgungssituation in der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung wesentliche Grundlagen für eine bessere Beurteilung der derzeitigen Förderpraxis.

In den Landkreisen des Bundesgebietes waren 1975 rd. 94% der Bevölkerung an zentrale Trinkwasserversorgungsanlagen angeschlossen. In Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland war mit rd. 99,5% bereits 1969 praktisch die Vollversorgung erreicht. Dagegen wiesen Schleswig-Holstein (83%), Niedersachsen (89%) und Bayern (91%) 1975 immer noch erhebliche Defizite auf, wenngleich dort seit 1969 erhebliche Verbesserungen um 13,1 und 7,0 bzw. 7,1 Prozentpunkte erzielt wurden. In vielen Landkreisen mit besonders geringen Anschlußquoten wurden mehr als 16% der Bevölkerung neu an zentrale Versorgungsanlagen angeschlossen. Hierzu haben allerdings auch Finanzmittel anderer Ressort- und Gebietskörperschaften außerhalb der GAK beigetragen.

Bei der Abwasserentsorgung ist das erreichte Niveau 1975 noch nicht so hoch. Ohne jeglichen Anschluß an öffentliche Abwasseranlagen waren 1975 19,7% der Landkreisbevölkerung (7,7 Mill. Ew.) bei besonders hohen Anteilen in Niedersachsen (29,4%), Bayern (32,6%) und Schleswig-Holstein (37,5%). Gesammelt, aber ohne zentrale Klärung abgeleitet wurden die Abwässer von weiteren 13,3% der Landkreisbevölkerung (5,2 Mill. Ew.) mit besonderen Schwerpunkten in Rheinland-Pfalz (26,3%), Hessen (27,0%) und Saarland (48,9%). Bis auf Saarland (20,4%), Rheinland-Pfalz (29,7%) und Bayern (35,6%) wurden die Abwässer von 50 bis 60% der Landkreisbevölkerung vollbiologisch geklärt.

Der Anteil der an Sammelkanalisation angeschlossenen Bevölkerung erhöhte sich von 1969 bis 1975 insgesamt um 9,1 Prozentpunkte und überdurchschnittlich in Bayern (11,2%), Rheinland-Pfalz (12,1%), Niedersachsen (12,2%) und Schleswig-Holstein (13,8%). Noch wesentlich stärker verbesserte sich die Situation bei der Klärung gesammelter Abwässer mit einem Zuwachs von 14,4 Prozentpunkten, so daß der Anteil gesammelter, aber nicht geklärter Abwässer entsprechend zurückging.

Von den insgesamt 1 361 Mill. DM aus der GAK entfielen auf Abwasseranlagen 25%, Schutz gegen Wasser und Wind 19%, ländlichen Wegebau 17%, Wasserversorgung 17%, Ausgleich des Wasserabflusses 13% und Beseitigung naturgegebener Nachteile 8%. Der Aussagegehalt der Angaben über die Förderung wasserwirtschaftlicher Maßnahmen im Rahmen der GAK ist dadurch stark beeinträchtigt, daß in diesem Bereich von Ländern und Gemeinden erheblich größere Beträge außerhalb der GAK eingesetzt werden, die dementsprechend auch nicht im Agrarstrukturbericht erfaßt sind. Wegen der nicht bekannten Anteile dieser Mittel sind die ausgewiesenen Länderergebnisse untereinander nicht vergleichbar. So

wurden beispielsweise im Saarland fast genausoviel GAK-Mittel für Abwasseranlagen ausgegeben wie im mehrfach größeren Bayern. Leider enthalten auch die regelmäßig veröffentlichten Jahresberichte der Wasserwirtschaft² nicht die entsprechenden Ergänzungsinformationen, so daß die allein sinnvolle Gesamtbetrachtung aller wasserwirtschaftlichen Maßnahmen bisher nicht möglich ist.

Vor dem Hintergrund der damaligen Konjunkturlage lief 1977 das auf vier Jahre ausgelegte und ursprünglich 16 Mrd. DM umfassende Programm für Zukunftsinvestitionen an. Die Agrarressorts des Bundes und der Länder beteiligten sich bei den Programmteilen wasserwirtschaftliche Zukunftsvorsorge und Verbesserung der Wohnumwelt mit insgesamt 1,5 Mrd. DM. Die Abwicklung erfolgte gemäß den institutionellen Regelungen der Gemeinschaftsaufgabe in Form eines Sonderrahmenplanes, in dem die Hälfte der Mittel für die Sicherung der Trinkwasserversorgung vorgesehen war und der Rest sich ungefähr gleichmäßig auf Küstenschutz, Abwehr von Erosion und Überschwemmung sowie Dorferneuerung verteilte.

In etwa plangemäß verteilten sich 1977 und 1978 die Ausgaben in Höhe von zusammen 660 Mill. DM, das entspricht etwa 90% der vorgesehenen Ausgaben, auf die vier Bereiche. Die Sicherung der Trinkwasserversorgung gliedert sich dabei in die beiden etwa gleich großen Blöcke Wasserversorgungsanlagen und Abwasseranlagen. Bei der Dorferneuerung, die nur dort gefördert wird, wo die Siedlungsstruktur durch die Land- und Forstwirtschaft wesentlich geprägt ist, dominierten die Ausgaben für die Verbesserung der innerörtlichen Verkehrsverhältnisse mit 51% weit vor den Erschließungsmaßnahmen (19%) und dem Erwerb und Abbruch von Gebäuden (9%). Es wäre zu wünschen, daß nach der endgültigen Abwicklung des Sonderrahmenplanes im nächsten Bericht eine ausführliche Gesamtbilanz dieses Programms gezogen würde.

Die Bemühungen um eine stärkere Betonung der räumlichen Förderaspekte wurden fortgesetzt, indem anhand der absoluten Subventionsbeträge je Kreis die sich im Vollzug ergebenden regionalen Schwerpunkte für die Bereiche Wohnhausförderung, Wasserwirtschaft/Kulturtechnik und Dorferneuerung kartographisch dargestellt wurden. Diese Informationen ließen sich noch aussagekräftiger gestalten, wenn dabei maßnahmen- bzw. zielorientierte Bezugsgrößen zugrunde gelegt würden.

Der o.g. hohe Anteil an Altverpflichtungen läßt es darüber hinaus sinnvoll erscheinen, vor allem über die im Berichtszeitraum neu bewilligten Vorhaben zu berichten, um die aktuellen Tendenzen der Förderpraxis stärker zu Tage treten zu lassen. Dies würde gleichzeitig eine stärkere Verwendung von Subventionswerten anstelle der Haushaltsausgaben beinhalten und somit zu mehr Transparenz über den Fördermitteleinsatz beitragen, da der Effekt der unterschiedlich haushaltswirksamen Förderarten ausgeschaltet wäre.

Diese kleinen Verbesserungen in der Darstellung mit dem Ziel, das praktische Fördergeschehen durchsichtiger werden zu lassen in seinen Ausprägungen und Auswirkungen, zielen

² Wasser und Boden. 30. Jg. (1978) H. 6/7; 31. Jg. (1979) H. 6/7.

in die Richtung, den Bericht langfristig zu einem Instrument der Erfolgskontrolle weiterzuentwickeln. Bis dahin wird jedoch noch einige Zeit vergehen, da wesentliche Voraussetzungen für umfassende und ursachenbezogene Erfolgskontrollen ganzer Politikbereiche noch weiterentwickelt werden müssen, bevor sie auf der Verwaltungsebene angewendet werden können. Neben der operationalen und konsistenten Zielformulierung einschließlich der konkreten Festlegung von Zielwerten durch die politischen Entscheidungsträger zählen hierzu u.a. auch methodische Fragen wie beispielsweise die Zurechnung feststellbarer Gesamtveränderungen zu einzelnen Ursachen und einzelnen Strukturmaßnahmen.

Ludger Wilstacke