
Warnemünde, B.: Korreferat zu den Referaten der Arbeitsgruppe C1. In: von Alvensleben, R.; Langbehn, C.; Schinke, E.: Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 29, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S.347-350.

KORREFERAT ZU DEN REFERATEN DER ARBEITSGRUPPE C1

von

Barbara WARNEMÜNDE*

Das diesjährige Thema der Tagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus "Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa" erfährt in dieser Arbeitsgruppe eine Erweiterung um die Betrachtung der Agrarverwaltung. Dies ist dadurch gerechtfertigt, daß einer funktionierenden Verwaltung erhebliche Bedeutung für die Umstrukturierungsprozesse zukommt. Gleichzeitig unterliegt die Verwaltung selbst Umstrukturierungsprozessen, die in den neuen Bundesländern die Aufgabenstellung, die Verwaltungsgliederung und -organisation, die Verwaltungsabläufe und die Anforderungen an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen betreffen (vgl. hierzu König (1992)).

Verwaltung läßt sich beschreiben als leistende oder eingreifende staatliche Tätigkeit, die von der Gesetzgebung und Rechtsprechung zu unterscheiden ist und die im Rahmen gesetzlicher Bindung Angelegenheiten des Gemeinwesens entscheidend, gestaltend oder teilplanend wahrnimmt (vgl. WOLFF/BACHOF (1974)). Unter Agrarverwaltung soll hier die Gesamtheit der Aufgaben verstanden werden, die sich in diesem Sinne für den Bereich Landwirtschaft ergeben.

Die Referenten der Arbeitsgruppe sind Mitarbeiter von Institutionen, die auf verschiedenen Ebenen, Bund, Bundesland, Kreis, mit Aufgaben der Agrarverwaltung befaßt sind. Da diesen Ebenen unterschiedliche Funktionen und Aufgabenstellungen zukommen, bieten die Darstellungen in den Referaten ein breites Spektrum von Ansatzpunkten zur Diskussion.

Herr Dr. GOEMANN befaßt sich in seinem Referat mit den Konsequenzen der diesjährigen Beschlüsse des EG-Ministerrates zur Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Träger der Agrarverwaltung insbesondere auf Ebene der Bundesländer.

Als neue Aufgabe wird sich für die Länderverwaltungen die Durchführung der beschlossenen flächenbezogenen und produktspezifischen Ausgleichszahlungen für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen, die an eine Verpflichtung zur Flächenstilllegung gekoppelt sind, stellen. Gewisse Erfahrungen mit flächenbezogenen produktspezifischen Direktzahlungen haben die Länderverwaltungen bereits im Zusammenhang mit der Neuregelung der EG-Stützungsmaßnahme für Ölsaaten gemacht. Für die Umsetzung dieser Maßnahme bestehen detaillierte EG-Vorschriften (VERORDNUNG (EWG) Nr. 615/92 DER KOMMISSION vom 10. März 1992). Sie sehen vor, daß die Landwirte in ihren Anträgen Angaben zur Aussaat (Art, Sorte, Qualität und Menge des ausgesäten Saatgutes) und zur beihilfefähigen Fläche, mit Unterlagen zur genauen Identifizierung der Ölsaaten-Flächen, machen müssen. Im Verlauf der Antragsbearbeitung erfolgt dann eine Saatgutkontrolle, eine Überprüfung der Angaben zu den gemeldeten Flächen, die Durchführung von Kontrollen vor Ort für mindestens 5% der Anträge, die Bewilligung und Auszahlung einer Abschlagszahlung und schließlich die Abschlußzahlung, nachdem von den Landwirten eine Ernteerklärung eingereicht ist. Zusätzlicher Arbeitsaufwand ergibt sich für die Verwaltung

* Dipl.-Ing. agr. B. Warnemünde, Institut für Agrarökonomie der Georg-August-Universität Göttingen, Platz der Göttinger Sieben 5, W-3400 Göttingen

und das landwirtschaftliche Beratungswesen dadurch, daß eine Information und Beratung der Landwirte im Zusammenhang mit neuen Maßnahmen erforderlich ist.

Für die beschlossenen Direktzahlungen für Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen ist ein neues Verfahren zur Antragsbearbeitung, Kontrolle und Mittelauszahlung zu entwickeln. Die EG-Kommission hat hierzu ein Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem vorgeschlagen. Herr Dr. GOEMANN hat dieses in seinem Referat beschrieben.

Zur Beurteilung politischer Maßnahmen ist ein Kriterium auch die administrative Umsetzbarkeit. Es ist daher zu fragen, ob nicht andere Ausgestaltungen der neuen Maßnahmen mit einem geringeren Verwaltungsaufwand verbunden wären. In der Diskussion um die neuen Direktzahlungen wurde z.B. vorgeschlagen, die Ausgleichszahlungen an eine zurückliegende Referenzperiode zu binden oder die Direktzahlungen produktionsneutral an Fläche und Person zu orientieren.

Da mit den beschlossenen Maßnahmen und dem vorgeschlagenen Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem ein zusätzlicher Einsatz von Personal und von Sachmitteln, insbesondere in Form von EDV, erfolgen soll, stellt sich außerdem die Frage nach der Dauerhaftigkeit der Neuregelungen. Zudem muß die Finanzierung der Verwaltung geregelt werden. Hier werden als eine Finanzierungsquelle auch Gebühren in die Diskussion gebracht, die von den Landwirten für die Antragsbearbeitung zu zahlen wären.

Wie aufgrund des Referates von Herrn Dr. GOEMANN deutlich wird, ist auch zu klären, welche Gestaltungs-, Ermessens- und Beurteilungsspielräume den Bundesländern bei der Durchführung der neuen Maßnahmen zukommen sollen. Mit der Übertragung von Aufgaben auf die Bundesländer kann eine Dezentralisierung, verbunden mit einer Stärkung des Einflusses, einhergehen, es kann sich aber auch um eine Delegation von detailliert vorgeschriebenen Aufgaben handeln.

Die Referate von Herrn Dr. SCHULZE-EGGERT und Herrn Dr. WALTER befassen sich mit dem Neubau, der derzeitigen Organisation sowie Zukunftsperspektiven der Agrarverwaltung in Brandenburg. Während Herr Dr. SCHULZE-EGGERT dies aus Sicht des Landesministeriums darstellt, beschreibt Herr Dr. Walter die Ebene der Landwirtschaftsämter, die in Brandenburg bei den Landkreisen angesiedelt sind. Aufgrund der beiden Referate ergeben sich als Ansatzpunkte zur Diskussion zum einen die Verteilung der Aufgaben der Agrarverwaltung auf bestehende oder einzurichtende Institutionen im Bundesland und zum anderen die Organisation und effiziente Aufgabendurchführung in einzelnen Einrichtungen der Agrarverwaltung.

In bezug auf die Aufgabenverteilung innerhalb eines Bundeslandes bestehen Fragen nach Art und Anzahl der zu bildenden Einrichtungen der unmittelbaren Landesverwaltung, nach der Beteiligung von Körperschaften des öffentlichen Rechts, wie z.B. Landwirtschaftskammern, an der Agrarverwaltung und nach der Übertragung von Aufgaben auf private Unternehmen oder privatrechtliche Organisationen (Vereinigungen, Selbsthilfeorganisationen).

Diese Fragen stellen sich insbesondere für die neuen Bundesländer. Aber sie stellen sich auch in alten Bundesländern, in denen Reformen in bezug auf die Institutionen der Agrarverwaltung anstehen, wie z.Zt. in Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. Und auf alle Bundesländer kommt im Zusammenhang mit den diesjährigen Beschlüssen der EG die Frage zu, welche Institution mit der Durchführung der direkten Einkommensübertragungen betraut werden soll.

Die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion um alternative Wahrnehmungsformen für öffentliche Aufgaben erfolgt vor allem in Hinblick auf Möglichkeiten zur Privatisierung. Unter Privatisierung kann dabei auch eine Verlagerung von Aufgaben auf Private zu verstehen sein, bei der der Staat weiterhin vollständig oder teilweise die Finanzierung

wahrnimmt. Demgegenüber steht die Privatisierung, die mit einem Abbau öffentlicher Aufgaben verbunden ist und bei der sich der Staat aus der Finanzierung zurückzieht. Die Privatisierungsdiskussion bezieht sich in erster Linie auf den Bereich der Leistungsverwaltung, bei der der Staat als Anbieter von Gütern und Diensten auftritt (vgl. hierzu BLANKART/POMMEREHNE/SCHNEIDER (1983)). Im Bereich der Agrarverwaltung erfolgt die Diskussion insbesondere in bezug auf das landwirtschaftliche Beratungswesen (vgl. z.B. BUDDE (1992)).

Hier sind die neuen Bundesländer, darunter auch Brandenburg, z.T. neue Wege gegangen. Während in Mecklenburg-Vorpommern mit Unterstützung des Landesministeriums eine privatrechtlich organisierte Beratungs-GmbH eingerichtet wurde, erfolgt in Sachsen-Anhalt eine projektbezogene Förderung mit Zuschüssen zu den Beratungskosten für die Landwirte, und in Brandenburg sollen Beratungsringe und Beratungszusammenschlüsse von Landwirten gefördert werden.

Eine Besonderheit Brandenburgs gegenüber anderen Bundesländern stellt die Anordnung der Landwirtschaftsämter bei den Landkreisen dar. Sogenannte Sonderbehörden auf örtlicher Ebene sind lediglich die Ämter für Agrarordnung, die vor allem mit den Verfahren der Flurneuordnung nach dem Landwirtschaftsanpassungsgesetz befaßt sind. Herr Dr. Walter nennt als Vorteile der Anordnung der Landwirtschaftsämter bei den Landkreisen die Möglichkeit zur effizienten Abstimmung des Landwirtschaftsamtes mit dem Umweltamt und Erleichterungen für die Bürger, die sonst mehr Wege zurücklegen müssen. Weitere Vorteile einer solchen Konzentrierung der Aufgabenwahrnehmung sind möglicherweise größere Elastizität im Personal- und Mitteleinsatz und bessere Ausnutzung zentraler Einrichtungen (WALLERATH (1992)). Für die Errichtung oder Aufrechterhaltung von Sonderbehörden können aber Aspekte der fachlichen Spezialisierung und der engeren Kooperation innerhalb der Fachgebiete sprechen (Korte/Rebe (1986)).

Angesichts der anstehenden Kommunalreform in Brandenburg ist von Interesse, welche Umstrukturierungen sich in bezug auf die Agrarverwaltung auf der örtlichen Ebene noch ergeben werden.

Zur Organisation und effizienten Aufgabendurchführung in einzelnen Verwaltungseinrichtungen, wie z.B. den Ämtern für Landwirtschaft, gibt es eine Vielzahl von Ansätzen aus der Betriebswirtschaftslehre öffentlicher Verwaltungen (vgl. REICHARD (1987)).

Es gibt aber kein Konzept, das die optimale Organisation für Verwaltungseinrichtungen festlegen würde. Ein pragmatischer Ansatz ist es, zunächst den Abbau von Überschneidungen in der Aufgabenwahrnehmung und klare Regelungen für die Arbeitsdurchführung zu fordern.

Als weitere Ansatzpunkte für Verbesserungen in der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung werden in der Diskussion vor allem die Bereiche Führung und Personalwesen, Haushaltswesen und Controlling und der Einsatz von modernen Informations- und Kommunikationstechniken genannt (vgl. z.B. DEARING (1992)).

Im Bereich Personalwesen steht zunächst die erforderliche quantitative und qualitative Ausstattung mit Verwaltungspersonal im Vordergrund. Zunehmende Bedeutung kommt aber auch Fragen der Mitarbeiterführung und der Mitarbeitermotivation zu. Im Hinblick auf den Einsatz materieller Anreize zur Mitarbeitermotivation bestehen einige Probleme, die mit dem öffentlichen Dienstrecht verbunden sind, aber auch motivationsfördernde Wege der Personalsteuerung und Arbeitsgestaltung werden wenig genutzt (vgl. KLAGES (1985)).

Im Bereich des Haushaltswesens besteht schon seit längerem eine Diskussion um die Ergänzung oder Veränderung des öffentlichen Rechnungswesens. In neuerer Zeit werden verstärkt auch Einsatzmöglichkeiten von Controlling-Instrumenten in Verwaltungseinrichtungen diskutiert (vgl. hierzu z.B. WEBER/TYLKOWSKI (1990)).

Der Einsatz moderner Informations- und Kommunikationstechniken kann mit unterschiedlichen Auswirkungen auf die Organisation und die Aufgabendurchführung in Verwaltungseinrichtungen verbunden sein. Es kann sich eine Tendenz zur Spezialisierung oder Integration, eine Tendenz zur Zentralisierung oder Dezentralisierung und eine Tendenz zur stärkeren Programmierung von Entscheidungen und Handlungen ergeben. Im Zusammenhang mit den neuen EG-Maßnahmen wird auf die Agrarverwaltung ein Schub in bezug auf den EDV-Einsatz bei der Antragsbearbeitung und Mittelgewährung zukommen. Es wird dabei zu beachten sein, welche der oben genannten Tendenzen sich zeigen.

Die hier nur kurz angesprochenen Ansatzpunkte aus der Diskussion um die Verbesserung der Effizienz und Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungseinrichtungen sind nicht nur für die neuen Bundesländer, sondern auch für die Agrarverwaltung in den alten Bundesländern zu diskutieren, denn auch dort ergeben sich bei sich ändernden ökonomischen, technischen und soziokulturellen Rahmenbedingungen Anpassungserfordernisse.

Literaturverzeichnis

BLANKART, C.B./POMMEREHNE, W.W./SCHNEIDER, F. (1983): Warum nicht reprivatisieren? In: Ansprüche, Eigentum und Verfügungsrechte, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 140, S. 221-246. Berlin.

BUDDE, F.J. (1992): Staatliche oder private Beratung. Bauernzeitung, 33. Jg., Heft 10, S. 3.

DEARING, E. (1992): Das Projekt "Verwaltungsmanagement" - Chancen einer Verwaltungsreform in Österreich - Die Öffentliche Verwaltung, Heft 7, S. 297-305.

KLAGES, H./SCHÄFER, P. (Hrsg.) (1985): Leistungsmotivation und Leistungsanreize im öffentlichen Dienst. Speyerer Arbeitshefte Nr. 65, Speyer.

KÖNIG, K. (1992): Zur Transformation einer real-sozialistischen Verwaltung in eine klassisch-europäische Verwaltung. Verwaltungsarchiv Bd. 83, Heft 2, S. 229-245.

KORTE, H./REBE, B. (1986): Verfassung und Verwaltung des Landes Niedersachsen. Göttingen.

REICHARD, C. (1987): Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung. 2. Auflage, Berlin, New York.

WALLERATH, M. (1992): Aufgaben und Aufbau öffentlicher Verwaltung im Wandel. Die Verwaltung, Heft 2, S. 157-173.

WEBER, J./TYLKOWSKI, O. (Hrsg.) (1990): Konzepte und Instrumente von Controlling-Systemen in öffentlichen Institutionen. Stuttgart.

WOLFF, H.J./BACHOF, O. (1974): Verwaltungsrecht I, 9 Aufl., München.