



**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](mailto: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.*

*No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.*

---

Mehl, P.: Veränderte Modi der Politikformulierung im vereinten Deutschland im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. In: Hagedorn, K.; Isermeyer, F.; Rost, D.; Weber, A.: Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 30, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1993), S. 77-88.

---



# VERÄNDERTE MODI DER POLITIKFORMULIERUNG IM VEREINTEN DEUTSCHLAND IM RAHMEN DER GEMEINSCHAFTSAUFGABE "VERBESSERUNG DER AGRARSTRUKTUR UND DES KÜSTENSCHUTZES"

von

Peter Mehl\*

## 1 Einleitung

Der Beitritt der neuen Bundesländer (NBL) zum bisherigen Geltungsbereich des Grundgesetzes hat zwei Landwirtschaftssektoren zusammengeführt, die in den vierzig Jahren der Koexistenz zweier deutscher Staaten eine überaus divergente Entwicklung vollzogen haben. In der begründeten Vermutung, daß sich die in den NBL herausbildenden Agrarstrukturen auch weiterhin erheblich von den Verhältnissen in den alten Bundesländern (ABL) unterscheiden werden (vgl. LÜCKEMEYER, 1993), liegt eine **politische** Problematik, deren Bedeutung sich in den Entscheidungs- und Implementationsprozessen der Agrarstrukturpolitik ansatzweise bereits heute zeigt. Letztere hat die veränderten agrarstrukturellen Verhältnisse zu berücksichtigen und ist gleichzeitig auf die Erfordernisse des Transformationsprozesses in den NBL abzustimmen, wodurch nahezu zwangsläufig **neue politische Konstellationen, Interessengegensätze, Koalitionen und Verhandlungsmuster** entstehen. Dies betrifft insbesondere die **Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"** (GAK), die als **verfassungsrechtlich vorgegebenes Verhandlungs- und Implementationssystem** dazu benutzt wird, diesen Politikbereich im vereinten Deutschland zu gestalten. Es stellt sich daher die Frage, wie sich die bisher im **kooperativen Föderalismus der 'alten' Bundesrepublik** etablierten **interorganisatorischen Entscheidungsstrukturen** und dadurch herausgebildeten **Muster der Politikverflechtung** durch die **Vereinigung Deutschlands verändern** werden und welche Folgen daraus für die materielle Politikgestaltung erwachsen.

## 2 Entscheidungsmodi der Politikverflechtung

Die **agrärökonomische Forschung** hat die **instrumentelle Seite der Gemeinschaftsaufgabe ausgiebig, die institutionelle Seite** dagegen bislang kaum untersucht. Vergegenwärtigt man sich die dabei angewandten eigentümlichen Verfahren und die komplexe Aufgabenverteilung zwischen den Bundesländern, dem Bund und der EG (vgl. SCHLAGHECK, 1994 in diesem Band) und betrachtet man gleichzeitig die im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie entwickelten Theorien, so wird die Vernachlässigung institutioneller Aspekte durch die wissenschaftliche Agrarökonomie nachvollziehbar. Die Ökonomische Theorie des Föderalismus (vgl. z. B. OATES, 1977) bietet zwar eine klare **Systematisierungsmöglichkeit** der Wirkungen öffentlicher Güter (unter Berücksichtigung externer Effekte) und des daraus resultierenden Wahl- und Wettbewerbsverhaltens zwischen und innerhalb der beteiligten "Kollektive" (d.h. der Mitglieder des föderalistischen Systems: Bundesländer, Gemeinden), für eine dynamische Analyse **konkreter Entscheidungsabläufe und**

---

\* P. Mehl, Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

Veränderungen in deren Muster, die die Besonderheiten des deutschen kooperativen Föderalismus und dessen "doppelte Politikverflechtung" (HRBEK, 1986) mit der Ebene der EG zu operationalisieren hat, erscheint sie indes inadäquat (vgl. BENZ, 1985).

Das auf die Akteursebene und die Analyse interorganisatorischer Entscheidungsstrukturen ausgerichtete Konzept der Politikverflechtung bietet demgegenüber Hilfestellungen zur Erfüllung dieser Aufgabe. Als zentrale Dimensionen der Modalitäten einer Konsensfindung berücksichtigt der gewählte theoretische Ansatz von SCHARPF u. a. (vgl. SCHARPF et al., 1976; SCHARPF, 1985; BENZ, 1989) erstens die dominanten Interessendefinitionen der an der Entscheidung beteiligten Akteure und zweitens die angewandten Entscheidungsregeln (vgl. Abbildung 1).

**Abbildung 1** Schema der Konsensbildungs-Modalitäten

		<i>Dominante Interessen-Definition</i>	
		<i>gemeinsam</i>	<i>separat</i>
<i>Entscheidungsregel</i>	<i>einvernehmlich</i>	(1) Problemlösen	(2) Bargaining
	<i>oktroziert</i>	(3) Paternalismus	(4) Konfrontation (Adjudikation)

Quelle: SCHARPF, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), H. 4, S. 339.

Das für die Politikverflechtung charakteristische Prinzip faktisch einstimmiger, zumindest in hohem Maße konsensbedürftiger Entscheidungen kann sich theoretisch mit allen in den vier Feldern von Abbildung 1 dargestellten Konsensbildungsmodalitäten verbinden. Faktisch scheiden jedoch die in den Feldern (3) und (4) genannten Modalitäten "Paternalismus" und "Konfrontation" schon dadurch weitgehend aus, daß sie den Bedingungen einer auf Dauer angelegten ebenenüberschreitenden und "bundestreuen" Zusammenarbeit und der Machtbalance im Bundesstaat widersprechen. Der **Modus "Problemlösen"** erfordert als zentrale Voraussetzung die Irrelevanz separater Eigeninteressen für eine anstehende Entscheidung, was den in den Bund-Länder-Gremien des deutschen Föderalismus anzutreffenden Bedingungen keineswegs entspricht. Als dominante Modalität der Konsensbildung in der GAK kann daher das "**Bargaining**" gelten; dieses ist über die Merkmale "separate Interessendefinition" und "einvernehmliche Entscheidungsregel" zu kennzeichnen.

Welche Folgen hat nun dieser Entscheidungsmodus in verflochtenen Politikbereichen? Zunächst führen unterschiedliche territoriale, sektorale, politische und administrative Interessen zwischen den beteiligten Akteuren zu **einem hohen Konfliktniveau**. Gleichzeitig erfordert der dominante Entscheidungsmodus und der für diesen charakteristische hohe Konsensbedarf **Strategien der Konfliktreduzierung**, aus denen distributive Formen der Konfliktlösung resultieren. Für Politikprozesse in verflochtenen Politikfeldern cha-

rakteristisch sind beispielsweise die Gleichbehandlung der Beteiligten, Orientierungen am Status quo ante, besitzstandswahrende Problemlösungen sowie die Anerkennung von Tabu-Zonen im gegenseitigen Verzicht auf Eingriffe in bestehende Programme und Interessenpositionen.

Gleichzeitig beschränken diese für die Entscheidungsfähigkeit des Verhandlungssystems notwendigen Merkmale die Möglichkeiten einheitlichen, zielgerichteten Handelns: Insbesondere erschweren sie die Lösung von Problemen, die innovative und einzelne Beteiligte diskriminierende Entscheidungen erfordern. Zusätzlich benötigen die skizzierten Konfliktregelungsstrategien verfügbare Ressourcen, um Lösungen zu ermöglichen, bei denen alle Beteiligten gewinnen. Eine Einigung setzt voraus, daß für jeden der erwartete Nutzen mindestens ebenso groß ist wie der bei einer Nicht-Einigung. Dabei kann der Gegenstandsbereich, auf den sich die Nutzenerwartung bezieht, variieren, wenn im Rahmen von **Paket-Lösungen** andere Politikmaterien in die Verhandlungsmasse einbezogen werden, um so einen konsensfähigen Interessenausgleich zu ermöglichen.

Übersteigen die Kosten einer Einigung die einer Nicht - Einigung und fühlt sich ein Akteur dauerhaft benachteiligt, so wird ein Ausstieg aus der Kooperation erwogen werden. Diese "**Exit-Option**" (vgl. HIRSCHMAN, 1970) kann auch als Drohung in Verhandlungen eingesetzt werden, um in einer Konfrontationsstrategie Zugeständnisse zu erzwingen. Denkbar erscheint auch ein Teilausstieg aus einzelnen Maßnahmen und deren Verwirklichung in eigener Zuständigkeit, ohne den Gesamtverbund zu verlassen.

### 3 Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes' vor der Vereinigung

Die Entwicklung der GAK in der Vergangenheit bestätigte die im vorangegangenen Abschnitt vorgetragenen theoretischen Aussagen, sowohl was das geschilderte hohe Konfliktniveau als auch was die Strategien der Konsensfindung anbetrifft. Gleichwohl erwies sich die GAK in ihrer bisherigen Entwicklung als eine stabile, auch an neue Aufgaben genutzte anpassungsfähige Institution.

(1) Die Beschränkung der Investitionsförderung auf **entwicklungsfähige** Betriebe bildete zu Anfang eine in der Agrarpolitik, vor allem aber in agrarökonomischen Untersuchungen betonte Maxime<sup>1</sup> und war an dem Ziel einer effizienten Faktorallokation in der Landwirtschaft orientiert. Die politische Durchsetzung einer solchen Leitvorstellung stellte sich aber als schwierig heraus. Die Konstellation der Verhandlungspartner im PLANAK führte dazu, daß in der GAK von Anfang an der Gedanke einer paritätischen Partizipation an den öffentlichen Mitteln eine erhebliche Rolle spielte. Hieraus ergab sich ein gewisser **Widerspruch**: Die Konfiguration des **Politiknetzes** brachte in erster Linie Verteilungsgesichtspunkte zum Tragen, während die **Politikinhalte** - Agrarstrukturverbesserung und ländliche Regionalpolitik - weitgehend nach **Allokationskriterien** gestaltet werden sollten. Hinzu kamen Interessensunterschiede zwischen den Bundesländern, die vor allem durch unterschiedliche **Agrarstrukturen** und unterschiedliche Vorstellungen darüber, wie sich die Agrarstrukturen **künftig** entwickeln sollten, ausgelöst wurden. Neben der Absicht, in möglichst hohem Ausmaß an den Bundesmitteln zu partizipieren, prägte ein deutlicher "**Nord-Süd-Gegensatz**" die Verhandlungen im PLANAK. Spezifische **Probleme des**

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. KÖHNE (1970).

**Sektors Landwirtschaft und gesamtwirtschaftliche Einflüsse** in der zweiten Hälfte der 70er Jahre und in den 80er Jahren trugen außerdem dazu bei, daß die Politikinhalte der Gemeinschaftsaufgabe einem weitgehenden Wandel unterlagen (vgl. z. B. LEINER, 1985; HEIL, 1987; MAYR und SCHMITT, 1985). Die Folge dieser Einflüsse war vor allem eine "Lockerung" der Agrarstrukturpolitik im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung, die mehr und mehr von **Verteilungsgesichtspunkten** beeinflusst wurde und folglich eine große Anzahl von im Grunde nicht entwicklungsfähigen Betrieben in die Förderung einbezog<sup>2</sup>. Im Zuge anhaltender Anpassungsprobleme der Landwirtschaft sowie verschlechternder Erwerbsalternativen wurden die einzelbetrieblichen Investitionsförderungsmaßnahmen somit immer weniger von Selektionskriterien bestimmt. Immer deutlicher zeigte sich eine **mehrdimensionale Zielsetzung** der Gemeinschaftsaufgabe, die sich offensichtlich auf diese Weise an die Vielschichtigkeit der beteiligten politischen Interessen anpaßte. Nach dem **Regierungswechsel im Jahre 1982** führten die genannten Einflüsse zu sehr deutlichen Änderungen der Gemeinschaftsaufgabe. Hierzu gehörten insbesondere:

- (a) eine abnehmende Priorität von Effizienzkriterien bei der investiven Förderung und deren zunehmende Ausrichtung auf Maßnahmen der **Arbeitserleichterung und zur Erhaltung bäuerlicher Familienbetriebe**;
- (b) die zusätzliche Einführung eines **Agrarkreditprogramms** in die Gemeinschaftsaufgabe unter Einschluß von Nebenerwerbsbetrieben;
- (c) die Ausweitung der **Ausgleichszulagen-Gebiete** im Jahr 1985 auf mehr als 50 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche in der Bundesrepublik und die Erhöhung der Leistungen; Anhand der Entwicklung der Ausgleichszulage läßt sich die **distributive Entwicklung der GAK** exemplarisch belegen: Wurden 1980 noch für 74.000 geförderte Betriebe 97 Mio. DM aufgewendet, so waren es 1992, bezogen auf die ABL<sup>3</sup>, 750 Mio. DM, die an 242.000 Betriebe ausbezahlt wurden (vgl. Agrarbericht 1993, Schaubild 19, S. 131).

(2) Die behauptete Dominanz verteilungspolitischer Gesichtspunkte wird durch die Betrachtung der Entwicklung des Länderschlüssels zur Verteilung der Bundesmittel von 1973 bis 1990 bestätigt; diese unterstreicht die Persistenz einmal getroffener Entscheidungen: Mit einer Ausnahme Mitte der 80er Jahre, die eine Folge der erheblichen Ausweitung der Ausgleichszulage war und Bundesländer mit einem größeren Anteil benachteiligter Gebiete relativ besser stellte, blieb der einmal gefundene Verteilungsschlüssel zwischen den ABL nahezu konstant.

(3) Trotz vielfältiger Kritik insbesondere im ersten Jahrzehnt des Bestehens und trotz einer erheblichen Mittelreduzierung im Zuge der Haushaltskonsolidierungen zu Beginn der 80er Jahre waren die eingespielten Modi der Politikformulierung konsistent. Das Rahmenwerk der Gemeinschaftsaufgabe wurde auch immer wieder dazu benutzt, **veränderten agrarpolitischen Leitvorstellungen und Anforderungen Rechnung zu tragen**. So bestätigt

---

<sup>2</sup> Diese Entwicklung wurde in gewisser Weise auch durch die 1985 erlassene **Effizienzverordnung der EG (VO (EWG) Nr. 797/85)** festgeschrieben, die die Nachfolge der Richtlinie 72/159/EWG von 1972 antrat. Da diese den Mitgliedstaaten mehr Gestaltungsspielraum als vorher einräumte, kam sie den Zielen der deutschen Agrarstrukturpolitik entgegen.

<sup>3</sup> Gesamtes Bundesgebiet: 1,041 Mrd. DM und 250000 Betriebe; Zahlen ohne zusätzliche Landesmittel Baden-Württemberg.

etwa die Aufnahme von **Marktentlastungsmaßnahmen** in die Gemeinschaftsaufgabe in einem **Sonderrahmenplan**, mit dem entsprechende Regelungen auf EG-Ebene national umgesetzt wurden<sup>4</sup>, die herausragende Stellung, die dieser Institution im Rahmen der Agrarpolitik zukommt. Sie haben sich aus der Sicht der Beteiligten offenbar als hinreichend leistungs- und anpassungsfähig erwiesen. Es lag daher nahe, daß dieses **vorhandene und offenbar anpassungsfähige Gebilde zur Konsensbildung und organisatorischen Umsetzung agrarpolitischer Maßnahmen** auch im Falle der Neuordnung der Landwirtschaft in den NBL genutzt wurde.

#### 4 Stand der Übertragung auf die neuen Bundesländer

Die NBL wurden mit dem Rahmenplan 1991-1994 erstmals in die GAK einbezogen, wobei eine Reihe bestehender Fördergrundsätze übergeleitet, aber auch eine Reihe spezifisch auf die NBL ausgerichteten Fördergrundsätze in den Rahmenplan aufgenommen wurden<sup>5</sup>. Einige der neuen Fördergrundsätze wurden im Rahmenplan 1992-1995 modifiziert, außerdem kam die Ausgleichszulage in den NBL neu hinzu (vgl. SCHLAGHECK, 1993). Trotzdem steht eine Vereinheitlichung der Fördergrundsätze und die vollständige Integration der NBL in die GAK noch aus:

(1) Es bestehen nach wie vor Fördergrundsätze, die lediglich in den alten bzw. neuen Bundesländern gültig sind und die unterschiedliche Förderkonditionen aufweisen. Die Europäische Gemeinschaft hat in Art. 38 der Effizienzverordnung (VO (EWG) Nr.2328/91) Ausnahmeregelungen für die NBL befristet zugelassen (vgl. SCHLAGHECK, 1993). Diese Sonderregelungen sind bislang auf den 31.12.1993 befristet, ihre Verlängerung ist bis Ende 1997 in Aussicht gestellt worden.

(2) Der Finanzplafonds des Bundes für die GAK wurde im Zuge der Einbeziehung der NBL beträchtlich ausgeweitet, so daß sich bislang die für die ABL bereitgestellten Mittel gegenüber dem Ausgangsjahr 1990 nur leicht reduzierten<sup>6</sup>. Im Ergebnis wurde dadurch bislang die absolute Verteilungsposition der ABL durch den Beitritt der NBL nur leicht beeinträchtigt, trotz erheblicher Mehraufwendungen für letztere.

---

<sup>4</sup> Der Grundsatz, daß sich Bund und Länder im Verhältnis 60 : 40 an der Aufbringung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe beteiligen, wurde allerdings durchbrochen, weil die Länder diese Maßnahmen der in den Kompetenzbereich des Bundes und der EG fallenden Markt- und Preispolitik zuordneten und sich deshalb zunächst weigerten, sich überhaupt an deren Finanzierung zu beteiligen. Ausgehandelt wurde schließlich ein Kompromiß: Die o. g. Maßnahmen wurden in einen eigens für sie geschaffenen **Sonderrahmenplan** eingeordnet und hierfür ein besonderer **Finanzierungsschlüssel von 70 : 30** zu Lasten des Bundes gewählt.

<sup>5</sup> So etwa die Grundsätze zur "Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe im Haupterwerb" und die "Gewährung von Hilfe zur Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen sowie für neugegründete landwirtschaftliche Unternehmen in Form juristischer Personen und Personengesellschaften".

<sup>6</sup> Im Vergleich zum Ausgangsjahr 1990 wurden die für die ABL vom Bund bereitgestellten Mittel 1991 um 5 Mio. DM, 1992 um 25 Mio. DM und 1993 um 75 Mio. DM reduziert. Die Bundesmittel für Maßnahmen der GAK in den NBL stiegen dagegen von 640 Mio. DM (1991) über 1100 Mio. DM (1992) auf 1180 Mio. DM (1993) und erreichen damit einen Anteil von 44,9 v.H. an den Gesamtausgaben.



Das zeitliche Auslaufen der Sonderregelungen führt nun zur Notwendigkeit, die Fördergrundsätze zu vereinheitlichen, wobei möglicherweise die finanz- und haushaltspolitischen Konsolidierungserfordernisse gleichzeitig Verteilungsentscheidungen über ein geringeres Mittelvolumen erfordern werden. Der PLANAK wird dadurch mit neuen politischen Koordinationsaufgaben konfrontiert werden, die zusätzlich durch die Weiterentwicklung der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik der EG (Effizienzverordnung, Förderung ländlicher Räume in den sog. "5b-Regionen") beeinflusst wird. Letztere ist mit neuen finanziellen Anreizen, aber auch mit **spezifischen Verfahren der Planung und Kontrolle der Förderung** verbunden, die mit dem föderalistischen System der Bundesrepublik vereinbart werden müssen (vgl. von MEYER, 1991, S. 447ff.).

## 5 Interessenkonstellation und Konfliktlinien bei der Angleichung der Förderbestimmungen

Der historische Abriß der Entwicklung der GAK vor dem Beitritt der NBL hat u. a. deren relative Anpassungsfähigkeit erwiesen. Eine **Übertragbarkeit dieser Erfahrung auf die Zukunft** ist jedoch nicht ohne weiteres anzunehmen, da Anpassungen der o. g. Art im PLANAK i. d. R. über **mühsame und langwierige Verhandlungen** hervorgebracht werden. Offenbar handelt es sich um ein Verfahren, dessen Eignung für die Verarbeitung **kontinuierlicher** Veränderungen plausibel erscheint. Ob es auch für den ablaufenden und weiter zu erwartenden **raschen** Wandel geeignet ist, bleibt noch zu klären. Überdies hat die bisherige Entwicklung eine **zunehmende Dominanz von Verteilungsinteressen** gezeigt - Verteilung von Mitteln an den Agrarsektor und unter den Bundesländern. Agrarstruktur- und mehr noch die "Agrarverfassungspolitik" in den NBL bildet aber eine **ausgesprochene Gestaltungs-(Allokations-)aufgabe**, die möglicherweise nicht mit den eingeübten Konsensmechanismen im Einklang steht. Ein Überblick über die veränderten Konfliktdimensionen innerhalb des PLANAK **nach** dem Beitritt der NBL verdeutlicht schließlich, daß von **Veränderungen der Entscheidungssituation** auszugehen ist.

Trotz aller Unsicherheiten hinsichtlich des Ausgangs des Transformationsprozesses ist zu erwarten, daß sich das Spektrum der Faktorausstattungen und -kombinationen der landwirtschaftlichen Betriebe im vereinten Deutschland erweitern wird. Dies gilt nicht nur für die Betriebsgrößen, sondern auch für die künftig zu erwartende Koexistenz von Unternehmen in unterschiedlicher Rechtsform. Die Virulenz dieser Konfliktlinie zeigte sich bereits in der Auseinandersetzung im PLANAK über Förderungsgrundsätze zur Umstrukturierung landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften im November 1990. Mit den Unterschieden der Agrarstrukturen hängt zusammen, daß die Länder des Beitrittsgebiets aus ihrer besonderen Lage heraus spezifische Interessen entwickeln werden. Diese Interessen beziehen sich zu einem erheblichen Teil auf Fragen der Finanzausstattung. Die neuen Länder stehen hier zu den alten Ländern in scharfer Konkurrenz um begrenzte Ressourcen.

Bei den sich für die **Zukunft** abzeichnenden Veränderungen ist davon auszugehen, daß der bisherige **"Nord-Süd-Konflikt"** hinsichtlich der Vorstellungen über die zu präferierende Agrarstruktur durch einen noch deutlicher ausgeprägten **"Ost-West-Konflikt"** überlagert werden wird. Die Unterschiede in den Betriebsgrößen und den Organisationsformen zwischen westlichen und östlichen Bundesländern bergen schon allein deshalb Konfliktstoff, weil verschiedene agrarpolitische **Ausgleichszahlungen** außerhalb und innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe **betriebsgrößenabhängig** gewährt werden. Überdies wird von Seiten der ABL zunehmend die Befürchtung laut, daß die entstehenden Agrarstrukturen der NBL in Bezug auf Arbeitskräftebesatz und Flächenausstattung Bedingungen schaffen werden, die

sich zu Ungunsten der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe der ABL auswirken werden. Außerdem könnte zur Entstehung eines Ost-West-Konflikts in der Gemeinschaftsaufgabe die Tatsache beitragen, daß die Transformation der Agrarverfassung in der ehemaligen DDR und die Sanierung des ländlichen Raums einen erheblichen Mittelaufwand verursachen werden, der von Seiten der westdeutschen Bundesländer - je länger desto stärker - als **ungleichgewichtige Verteilung** interpretiert werden könnte.

Sucht man nach möglichen politischen Lösungen für die o. g. Konflikte, so wäre bei "objektiver" Betrachtung gewiß zunächst einzugestehen, daß die verfügbaren Finanzmittel in fast allen Bereichen der neuen Bundesländer nötiger gebraucht werden als in den alten Bundesländern; jedenfalls dann, wenn man die Zielsetzung "Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Regionen" zu realisieren versucht. Bei gleichbleibendem Mitteleinsatz in der Gemeinschaftsaufgabe hieße dies, daß eine **redistributive Politik** erforderlich wäre: eine vorrangige Mittelzuweisung an die neuen Bundesländer zu Lasten der alten Bundesländer. Lediglich bei steigendem Mitteleinsatz könnte man sich auf eine **distributive Politik** in der Weise beschränken, daß die zusätzlichen Mittel ausschließlich den neuen Ländern zugute kämen. Bei realistischer Betrachtung ist allerdings anzunehmen, daß die alten Bundesländer nicht a priori auf ihren **Mittelanteil** und auch nicht auf eine **paritätische Teilhabe am Mittelzuwachs** der Gemeinschaftsaufgabe verzichten wollen. Zur Sicherung ihres finanzpolitischen Status werden sie nach Koalitionsmöglichkeiten suchen, die vielfältiger Art sein können, sofern sich Interessenharmonien - wenn auch nur partiell und vorübergehend - zwischen östlichen, westlichen, nördlichen, südlichen Bundesländern und dem Bund finden lassen. **Maßnahmenspezifisch** gesehen wären derartige Interessenharmonien und aus ihnen resultierende **Länderkoalitionen im PLANAK** durchaus denkbar. Um ein Beispiel herauszugreifen: Eine Koalition zwischen **nördlichen und östlichen Bundesländern** ist in der Frage einer verstärkt an Effizienzkriterien orientierten Ausrichtung der investiven Förderung vorstellbar, ebenso in der Frage verbesserter Förderbedingungen, möglicherweise zu Lasten der Ausgleichszulage oder der verbesserten Investitionsförderung in benachteiligten Gebieten. Diese Bundesländer könnten an einer Lockerung der Förderungshöchstgrenzen z. B. im Bereich der Milchkuh- oder Schweinehaltung interessiert sein. Eine ähnliche Übereinstimmung könnte in ihrer Haltung gegenüber der Prosperitätsklausel bestehen.

Als Folge dieser neuen Konstellation sind veränderte und weiter variierte Formen der Koalitionsbildung im PLANAK wahrscheinlich. Dabei ist fraglich, ob die politischen Parteien ihre Scharnierfunktion zwischen divergierenden landespolitischen Interessen auch weiterhin erfüllen können. Zu erwarten steht, daß der Ausgleich unterschiedlicher Länderinteressen durch parteinterne Kompromisse schwieriger als zuvor zu bewerkstelligen sein wird; Länderkoalitionen über Parteigrenzen hinweg sind wahrscheinlicher als zuvor.

## **6 Mutmaßungen über Anpassungsreaktionen an veränderte Rahmenbedingungen**

Seit Ende 1991 diskutieren Bund und Länder, einem Auftrag des PLANAK folgend, über eine Neuorientierung der einzelbetrieblichen Förderung im Rahmen der GAK, die u. a. auf eine Vereinheitlichung der Förderbestimmungen abzielt. Ein konsensfähiger Ausgestaltungsvorschlag ist bislang nicht in Sicht. Unstrittig ist lediglich, daß zumindest mittelfristig eine Vereinheitlichung unumgänglich sein wird, wobei der in Aussicht gestellte neue gesamtdeutsche Förderrahmen vermutlich eine Modifizierung der Effizienz-Verordnung der EG voraussetzen wird (vgl. LÜCKEMEYER, 1993, S. 208). Fragen einer eventuellen institutionellen Neugestaltung der GAK, in der die Strukturen und Prozesse der Problemver-

arbeitung selbst zum Gegenstand der Auseinandersetzung werden, wurde dabei nicht aufgegriffen. Möglicherweise wird das System von den beteiligten Akteuren innerhalb der praktizierten Routinen als hinreichend leistungsfähig eingeschätzt (vgl. BENZ, 1985). Als plausiblere Motivation erscheint jedoch, daß die mit einer Einbeziehung der institutionellen Grundlagen der GAK in die Diskussion einhergehende weitere Steigerung des Konfliktniveaus gescheut wird.

Der heutige Integrationsstand der GAK läßt nur erste Mutmaßungen darüber zu, wie sich die Institution PLANAK an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen und wie die an ihr beteiligten Akteure auf die zu erwartende Steigerung des Konfliktniveaus reagieren werden. Anpassungsreaktionen sind zum einen auf der Ebene der materiellen Politik zu erwarten. Zu diskutieren ist außerdem, ob und inwiefern sich Auswirkungen auf das Zusammenspiel der verflochtenen Politikebenen ergeben könnten; dies betrifft insbesondere Gewichtsverlagerungen zwischen den Ebenen im Grade ihrer Einflußnahme auf die Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik.

(1) Die Notwendigkeit, die bezogen auf den Verhandlungsgegenstand sehr unterschiedlichen Interessenprofile der sechzehn Bundesländer und des Bundes in einem gemeinsamen Rahmenplan auszubalancieren zu müssen, wird dessen materielle Ausgestaltung beeinflussen. Auf der Grundlage der oben umrissenen Veränderungen der Entscheidungssituation ist anzunehmen, daß der Förderrahmen der GAK in Zukunft noch sehr viel weiter als bisher gespannt werden muß:

- Bei neu einzuführenden<sup>7</sup> Fördergrundsätzen werden den Ländern zusätzliche Ausgestaltungsbefugnisse - im Rahmen der EG-Bestimmungen - eröffnet<sup>8</sup> werden, wobei zu beachten ist, daß die Handlungsspielräume der Länder bei bestehenden Maßnahmen bereits weit gezogen sind.
- Da sich die agrarstrukturellen Erfordernisse länderbezogen stärker noch als vor dem Beitritt der NBL unterscheiden werden, wird das Ziel der Verringerung der Anzahl der innerhalb der GAK angebotenen Maßnahmen nur schwer zu realisieren sein. Entsprechend ihrer spezifischen agrarstrukturellen Erfordernisse und Präferenzen werden sich die Schwerpunktbildungen der einzelnen Bundesländer stärker noch als bislang unterscheiden.
- Bereits vor der Vereinigung führten einige Länder in Bereichen ihrer besonderen Präferenz, die sie im Rahmen der GAK-Mittel und Fördergrundsätze nicht hinreichend gewahrt sahen, eigene Länderprogramme durch. Diese Tendenz dürfte sich verstärken, hat jedoch die Notwendigkeit der Finanzierung allein aus Landesmitteln zu berücksichtigen und ist mithin von der Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes abhängig. In diesem Zusammenhang ist auch die Option einer zunehmenden Bedeutung der Kofinanzierung durch die EG zu beachten und eine möglicherweise daraus entstehende Konkurrenzsituation von Bund und EG als Partner der Länder.

---

<sup>7</sup> Die im Rahmen der flankierenden Maßnahmen der EG-Agrarreform durchzuführenden Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren sollen teilweise im Rahmen der GAK umgesetzt werden. Eine entsprechende Änderung des Gesetzes über die GAK wurde Ende 1993 vom Gesetzgeber verabschiedet.

<sup>8</sup> Wahrscheinlich ist eine Lösung des "policy-without-law" (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, S. 83). Dies würde konkret bedeuten, den Spielraum der Länder bei der Durchführung der GAK noch über das bestehende Maß hinaus zu erweitern.

Insgesamt dürfte sich der Bund zu einer (weiteren) Relativierung seiner ursprünglichen Zielsetzung veranlaßt sehen, durch die GAK eine einheitliche, gleichgerichtete Politik zu schaffen, die eine weitgehende Gleichbehandlung der landwirtschaftlichen Betriebe gewährleistet - unabhängig vom Standort im jeweiligen Bundesland. Aus Bundessicht ist so die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die GAK vorwiegend zu einem **Instrument des Geldverteilens** werden könnte und der Gestaltungswille des Bundes nicht zum Tragen kommt.

Eher unwahrscheinlich dürfte sein, daß der Fortbestand der GAK von den Ländern in Frage gestellt werden wird. Für ein Fortbestehen der GAK sprechen die Interessen der Gruppe der finanzschwachen Bundesländer, die sich durch den Beitritt der NBL vergrößert hat. Gerade der hohe Bundesanteil an Maßnahmen im Rahmen der GAK läßt insbesondere für diese Bundesländer die Verbund-Option deutlich attraktiver erscheinen als die Durchführung landeseigener, möglicherweise unter Beteiligung der EG finanzierter Programme. Finanzschwache Länder werden durch die vertikale Politikverflechtung außerdem vor einem politischen Wettbewerb zwischen den Ländern geschützt, der mit einer Ausgabendynamik verbunden wäre, für den diese Länder schlecht gerüstet sind. Für den Fortbestand der Mehrebenenverflechtung in der Agrarstrukturpolitik spricht überdies ein **politikfeldbezogenes gemeinsames Eigeninteresse aller beteiligten agrarpolitischen Akteure**. Fachbezogene vertikale "Ressortkumpaneien" erleichtern eine Abschottung von konkurrierenden, politikfeldexternen Akteuren auf der jeweiligen Politikebene. Die Mischfinanzierung sichert in der Auseinandersetzung um Haushaltsmittel Positionsvorteile gegenüber Vorhaben, die allein von einer Ebene finanziert werden müssen. Sie eröffnet Positionsvorteile im Versuch, Anpassungskosten zu externalisieren. Auch insofern kann die "Exit-Option" als eher unwahrscheinlich gelten.

Die oben angestellten Überlegungen über Anpassungen auf der Ebene der materiellen Politik wiesen bereits auf die gewachsene Bedeutung der EG-Ebene hin, die sich zunehmend auf das Kräfteverhältnis zwischen Bund und Ländern auswirkt. Die EG-Kommission erwartet beispielsweise bei der Gewährung von Mitteln aus den reformierten Strukturfonds Verfahren der Planung und Kontrolle, die oft als nicht kompatibel mit der bisherigen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern empfunden werden. Auswirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf das Kräfteverhältnis zwischen den im Rahmen der doppelten Politikverflechtung involvierten Ebenen Länder, Bund und EG werden indes sehr unterschiedlich diskutiert. Teilweise wird angenommen, daß der Bedeutungszuwachs der EG-Ebene zu einer Einengung von Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes und zu verstärkten eigenständigen Aktivitäten der Länder in Kooperation mit der EG führe (sogen. "**Sandwich-These**"; vgl. ZIMMERMANN, 1990). Umgekehrt wird prognostiziert, daß Politiken der EG bzw. der Europäischen Union (EU) zu einer Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder führen würden und - bezogen auf das Bund-Länderverhältnis - zu einer **Gewichtsverlagerung zugunsten des Bundes** (vgl. z. B. HRBEK, 1986). Begründet wird diese These im wesentlichen mit der Integrationskompetenz des Bundes, die lediglich dem Bund im Rahmen des EG-Ministerrats Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Rechtssetzung auf EG-Ebene eröffne.

In Bezug auf die Integrationskompetenz des Bundes bei Materien, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen, steht indes eine Revision bevor, die als exemplarisch sowohl für die Dynamik dieses Prozesses als auch für die weiter zunehmende Komplexität der Verflechtungszusammenhänge genommen werden kann. Die Länder haben durch die nationalen Begleitgesetze zum Vertrag über eine Europäische Union eine **Neugestaltung von Art. 23 GG** durchsetzen können, die eine Verbesserung ihrer Position im Rahmen der

innerstaatlichen Willensbildung bei Rechtssetzungsakten der EG-Agrarstrukturpolitik und bei den Verhandlungen im Ministerrat nach der Ratifizierung des Maastrichter Vertrages zur Folge hat<sup>9</sup>. Allerdings scheint eine Entwicklung in Richtung der Bestätigung der Sandwichtese eher unwahrscheinlich, da auch die verbesserte Außenvertretungsmöglichkeit der Länderinteressen über den Bundesrat und - an der Seite der Bundesregierung - im Ministerrat nicht deren Interessendifferenzen in Fragen der materiellen Politik beheben wird. Die Basis, auf der gemeinsame Länderpositionen zur Agrarstrukturpolitik formuliert werden könnten, wird schmal bleiben. Für die Bund-Länder-Beziehung bedeutet dies, daß sich der Bund wohl nur selten einer geschlossenen Länderfront gegenübersehen wird. Das gemeinsame Länderinteresse dürfte allenfalls zu einer Verteidigung ihrer Handlungsspielräume und Domäneinteressen führen. Insofern sind auch von dieser Seite keine Gefährdungen für den Fortbestand der GAK unter den Vorzeichen von "Bargaining" und doppelter Politikverflechtung zu erwarten.

## Literaturverzeichnis

BENZ, Arthur: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen 1985.

BENZ, Arthur: Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat - Eine Bilanz der Föderalismusforschung. In: Stephan von BANDEMER und Götrik WEWER (Hrsg.): Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analyse, Konzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft. Opladen: Leske & Budrich, 1989, S. 181-192.

FISCHER, Wolfgang: Die Europäische Union im Grundgesetz: Der neue Artikel 23. Zeitschrift für Parlamentsfragen 24 (1993), H. 1, S. 32-49.

HAGEDORN, Konrad: Konzeptionelle Überlegungen zur Transformation der Landwirtschaft in den neuen Bundesländern. In: Stephan MERL und Eberhard SCHINKE (Hrsg.): Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in der ehemaligen DDR im Umbruch. Gießener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des Europäischen Ostens, Bd. 178. Berlin: Duncker & Humblot, 1991, S. 17-34.

HEIL, Martin: Einzelbetriebliche Investitionsförderung in Niedersachsen. Agrarwirtschaft, Sh. 116. Hannover 1987.

---

<sup>9</sup> Art. 23, Abs.6 GG lautet nun: "Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, soll die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen werden. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren."

§ 5, Abs.2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union lautet: "Wenn bei einem Vorhaben im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind und der Bund kein Recht zur Gesetzgebung hat oder ein Vorhaben im Schwerpunkt die Einrichtung der Behörden der Länder oder ihre Verwaltungsverfahren betrifft, ist insoweit bei Festlegung der Verhandlungsposition durch die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; (...)" (vgl. hierzu ausführlich FISCHER, 1993).

HIRSCHMAN, Albert O.: Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge, Mass. 1970.

HRBEK, Rudolf: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess. In: Rudolf HRBEK und Uwe THAYSEN: Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden 1986.

KÖHNE, Manfred: Zur Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe. Agrarwirtschaft 19 (1970), H. 9, S. 285-296.

LEINER, G.: Ausgestaltung und Wirkung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms (EFP). Dissertation, Kiel 1985.

LÜCKEMEYER, Manfred: Landwirtschaftliche Betriebs- und Organisationsformen in den neuen Bundesländern. In: Carsten THOROE (Hrsg.): Agrarwirtschaft und ländlicher Raum in den neuen Bundesländern im Übergang zur Marktwirtschaft, S. 203-209.

MAYR, Johann; SCHMITT, Horst: 10 Jahre Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - Auswirkungen auf Bayern. Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch 62 (1985), H. 6, S. 643-661.

MEYER, Heino von: Probleme und Perspektiven der Strukturpolitik im EG-Binnenmarkt. In: Peter Michael SCHMITZ und Hannes WEINDLMEIER (Hrsg.): Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 27. Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag, 1991, S. 443-449.

OATES, Wallace E.: Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem. In: Guy KIRSCH (Hrsg.): Föderalismus. Wirtschaftswissenschaftliches Seminar, Bd. 5. Stuttgart und New York: Gustav Fischer, 1977, S. 15-26.

SCHARPF, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), H. 4, S. 323-356.

SCHARPF, Fritz, W. Bernd REISSERT und Fritz SCHNABEL (Hrsg.): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Kronberg i.Ts., 1976.

SCHLAGHECK, Hermann: Agrarstrukturmaßnahmen in den neuen Bundesländern. Prioritäten und Perspektiven. In: R. v. ALVENSLEBEN, C. LANGBEHN und E. SCHINKE (Hrsg.): Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Bd. 29, Münster-Hiltrup 1993, S. 55-63.

SCHLAGHECK, Hermann: Auswirkungen der Kompetenzverteilung im kooperativen Föderalismus Deutschlands und in der EG auf die Gestaltung der Agrarstrukturpolitik (in diesem Band).

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne: Policy-Analyse. Frankfurt/M. und New York 1987.

ZIMMERMANN, Horst: Gewichtsverlagerung im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß? Wirtschaftsdienst 70 (1990), H. 9, S. 451-456.