



**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.*

# „Doppelte Politikverflechtung“ als Bestimmungsfaktor der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik in der BR Deutschland

PETER MEHL und REINER PLANKL

Double interlocked federalism: The case of agri-structural and agri-environmental policies in the Federal Republic of Germany

A large portion of the agri-structural policies and agri-environmental policies in the Federal Republic of Germany are decided within the framework of complex decision-making structures and fiscal responsibility at different political levels (the federal states, the national government, and the European Union), resulting in “double-interlocked federalism”. This paper describes the specific institutional configuration and its historical development, and presents a financial analysis of the development plans for rural areas in selected federal states to illustrate the increasing role of interlocked federalism. The interplay between the political levels took an unexpectedly flexible, and between the various states heterogeneous, form. All in all, however, the results did not corroborate the theoretical point of view suggesting a “joint decision trap.”

**Key words:** Agricultural structure policies; agri-environmental policies; interlocked federalism; rural areas; financial analysis; federalism

## Zusammenfassung

Über weite Teile der Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland wird in komplexen Entscheidungsstrukturen und Finanzierungszuständigkeiten verschiedener Politikerebenen (Bundesländer, nationale Politikerebene und Europäische Union) entschieden. Der Beitrag beschreibt vor dem Hintergrund der Theorie der „doppelten Politikverflechtung“ die Ausgestaltung dieser Politikbereiche in seinen historischen Etappen und veranschaulicht anhand einer Finanzanalyse der Pläne zur Entwicklung ländlicher Räume in ausgewählten Bundesländern den zunehmenden Verflechtungszusammenhang. Dabei zeigt sich eine im Zusammenspiel der Politikerebenen unerwartet flexible und zwischen den Bundesländern heterogene Ausgestaltungspraxis. Für das von der Theorie suggerierte Bild einer blockadeanfälligen Politikverflechtungsfalle finden sich kaum Anhaltspunkte.

**Schlüsselwörter:** Föderalismus; Politikverflechtung; Agrarstrukturpolitik; Agrarumweltpolitik; Ländlicher Raum; Finanzanalyse

## 1 Einleitung

Die Bezeichnung der in der VO (EG) 1257/99 festgelegten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes als „zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik“ zeigt die zunehmende Bedeutung, die diesem Bereich zugemessen wird. Die agrarökonomische Forschung hat durch eine Vielzahl von Studien zu diesem Gegenstandsbereich gezeigt, dass sie sich dieser Entwicklung stellt. Einen Schwerpunkt dabei bilden Untersuchungen, die im Kontext der Evaluation dieser Programme und ihrer Vorläufer entstanden sind und die im Rahmen dieser Programme eingesetzten Instrumente auf ihre Ziele und Wirkungen hin analysieren (vgl. BERGSCHMIDT und PLANKL, 1999). Studien, die nicht die instrumentelle Seite der Maßnahmen, sondern die dabei wirksam werdenden Institutionen in ihren Auswirkungen auf Instrumentenwahl und Mitteleinsatz untersuchen, sind sehr viel seltener (URFEL, 1999; AHRENS et al., 1999). Dabei wird in der Bundesrepublik Deutschland über die Ausgestaltung dieses Politikbereichs in einer spezifischen institutionellen Konfiguration entschieden, die vermuten lässt, dass Agrarstruktur- und Agrarumweltpolitik davon nicht unwesentlich beeinflusst werden. Dieser Rahmen wurde mit dem Begriff einer „doppelten Politikverflechtung“ zwischen den Bundesländern, der nationalen Politikerebene und der Ebene der Europäischen Union (EU) gekennzeichnet.

Mit diesem Beitrag sollen der spezifische Gestaltungsrahmen einer „doppelten Politikverflechtung“ und seine Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland analysiert werden. Dazu wird zunächst die schrittweise Entwicklung der doppelten Politikverflechtung dargestellt, die sich - entgegen der kritischen Einwände aus wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Sicht - vollzogen hat. In Abschnitt 3 werden dann die Entwicklung von Finanzmitteleinsatz und Programmgestaltung im Vergleich der Bundesländer und in der Einflussnahme der beteiligten Politikebenen auf die Gestaltungsvorgaben der Programme und zwar vor und nach Inkrafttreten der Agenda 2000 untersucht. Im Bereich der Agrarumweltpolitik werden dabei die Umsetzung der Maßnahmen zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren nach der VO (EWG) 2078/92 in der Bundesrepublik Deutschland mit den entsprechenden Maßnahmen der Entwicklungspläne der Länder im Rahmen von VO (EG) 1257/99 verglichen. Im Bereich der Agrarstrukturpolitik werden die beiden zentralen einzelbetrieblich ausgerichteten Programme im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) „einzelbetriebliche Investitionsförderung“ sowie „Ausgleichszulage“ ebenfalls vor und nach Inkrafttreten der Agenda 2000 untersucht.

## 2 Schrittweise Entstehung der „doppelten Politikverflechtung“

Der Begriff Politikverflechtung umschreibt eine Verschränkung der Regelungsbefugnisse unterschiedlicher Ebenen: Staatliche Aufgaben werden nicht in getrennter Zuständigkeit wahrgenommen, sondern ursprünglich autonome Entscheidungseinheiten wirken bei der Lösung von Problemen zusammen. Für die Gesamtheit wichtig erscheinende Aufgaben werden auf eine umfassendere institutionelle Ebene verlagert, ihre Ausgestaltung wird aber an eine weitgehende Zustimmung der Ausgangsebene gebunden. Im Ergebnis entstehen komplexe Entscheidungsstrukturen, bei denen zwar einerseits die Entscheidungsautonomie der dezentralen Einheiten eingeschränkt wird, die übergeordneten Zentralinstanzen jedoch andererseits nicht gesamte Aufgabenkomplexe an sich ziehen können, sondern lediglich über direkte und indirekte Einfluss- und Steuerungsinstrumente auf die nach wie vor entscheidungszuständigen dezentralen Einheiten Einfluss nehmen können. Eine zentrale Rolle spielt dabei häufig das Angebot, die Programme mitzufinanzieren und auf diese Weise auch über die Ausgestaltung von Programmen mitzubestimmen.

Verflochtene Entscheidungs- und Finanzierungszuständigkeiten haben in der Bundesrepublik Deutschland seit deren Gründung stark zugenommen; dies

obwohl Leistungsvermögen und Steuerungsfähigkeit verflochtener Systeme in Politik-, Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaften in weitgehender Übereinstimmung kritisch beurteilt werden. Aus ökonomischer Sicht werden, häufig auf Grundlage der ökonomischen Theorie des Föderalismus, insbesondere die fehlende Konnexität zwischen Ausgaben- und Aufgabenverantwortung und ein hohes Maß an Nivellierung im Verbund mit einer starken Einengung des Gestaltungsspielraums kritisiert sowie ein geringes Problemlösungspotenzial auch aus einer unzureichenden Innovationsfähigkeit heraus unterstellt (vgl. z.B. OLSON, 1969; OATES, 1972; Wissenschaftlicher Beirat 1998; URFEL, 1999). Regierungen, die in verflochtenen Entscheidungsstrukturen zur Kooperation gezwungen seien, würden so an Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit verlieren. Aus verwaltungs- und politikwissenschaftlicher Sicht stehen die Entparlamentarisierung, Exekutivlastigkeit und Intransparenz der Politikprozesse im Mittelpunkt der Kritik. Zudem besitze ein solcher Entscheidungsverbund eine besondere Immobilität und Reformresistenz; dieser sei nicht in der Lage, durch Reformen die institutionellen Restriktionen der Politikverflechtung zu überwinden (vgl. z.B. SCHARPF et al., 1976; SCHARPF, 1985; WACHENDORFER-SCHMIDT, 1999). Systematisch ineffiziente und problemunangemessene Entscheidungen würden sich so mit der Unfähigkeit verbinden, die institutionellen Bedingungen dieser Entscheidungslogik zu verändern; eine Politikverflechtungsfalle sei mithin die Folge, gekennzeichnet durch die „scheinbar paradoxe Koexistenz von Frustration und Stabilität und von quantitativer Erweiterung und qualitativer Stagnation“ (SCHARPF, 1985, S. 324).

Die „doppelte Politikverflechtung“ (HRBEK, 1986), die die Agrarstruktur- und auch weite Teile der Agrarumweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland heute kennzeichnet, ist schrittweise entstanden und historisch gewachsen (vgl. Abbildung 1): Bei der 1969 durch Artikel 91 a GG eingeführten Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ handelt es sich um Aufgaben, für die nach dem Grundge-

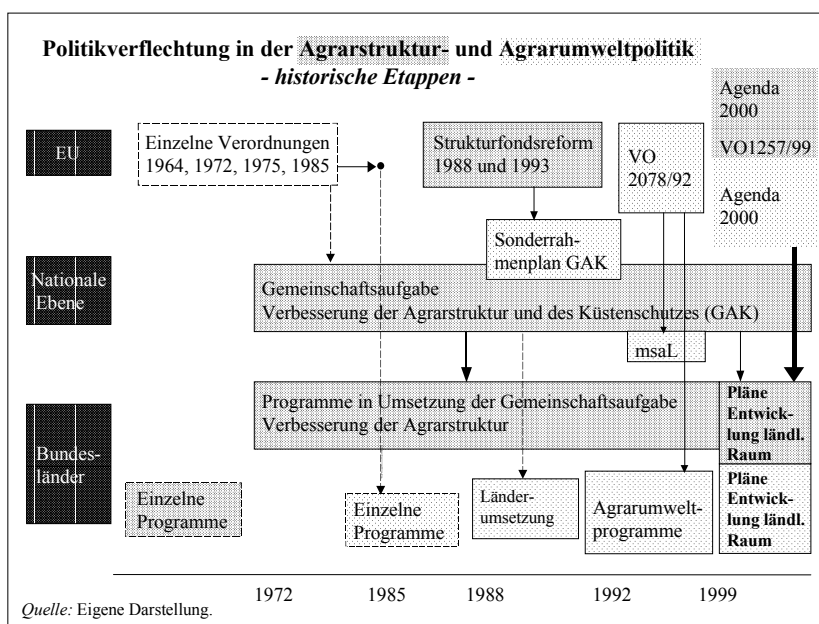


Abbildung 1

setz bis dahin eine Bundeskompetenz nicht bestand. In der neu geschaffenen speziellen Institution zur Koordination agrarstrukturpolitischer Interessen von Bund und Ländern fungiert der Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) als zentrale Organisation des Interessenausgleichs. Im PLANAK entscheiden die Vertreter von Bund und Ländern mit qualifizierter Mehrheit über den jährlichen Rahmenplan, der - auf der Grundlage der Anmeldungen der Länder - Maßnahmen, Förderbedingungen sowie die Verteilung der Mittel festlegt. Bund und Länder finanzieren die Maßnahmen der GAK gemeinsam, wobei der Bund den Ländern bei Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung 60 % der im Rahmenplan festgelegten und getätigten Ausgaben erstattet. Die Durchführung der einzelnen Maßnahmen obliegt den Ländern.

Die Ebene der EU nimmt schon seit den 70er Jahren auf die Agrarstrukturpolitik der Bundesrepublik Deutschland Einfluss. Zum einen liefert sie Vorgaben, die bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen der GAK zu berücksichtigen sind. Zum zweiten bietet die EU an, sich finanziell an bestimmten Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik zu beteiligen. Dies gilt nicht nur für Maßnahmen im Rahmen der GAK, sondern auch für Länderprogramme, die diese in eigener Verantwortung ohne Bundesbeteiligung durchführen. Dieser Einfluss hat sich schrittweise vergrößert: Begonnen hat dieser Prozess mit der erheblichen Ausweitung der Mittel für die EG-Strukturfonds 1988; er setzte sich mit den Maßnahmen zur Förderung umweltschonender Produktionsverfahren als eine der flankierenden Maßnahmen der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik von 1992 fort<sup>1)</sup> und erreichte ein neues Stadium mit der Agenda 2000. Mit der VO (EG) 1257/99 wurden die Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik und der Agrarumweltpolitik zusammen mit weiteren Maßnahmen zur Entwicklung ländlicher Räume unter ein gemeinsames Dach gestellt; diese sind durch Entwicklungspläne der Länder, die in Brüssel zur Genehmigung vorgelegt werden, umzusetzen. Der Bund ist über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in die Politikformulierung und -finanzierung einbezogen, wobei weite Teile der agrarstrukturpolitischen Programme in nahezu allen Bundesländern mit Bundesmitteln im Rahmen der GAK umgesetzt werden. Die Agrarumweltprogramme werden hingegen nur in Teilbereichen und zudem nicht in allen Ländern im Rahmen der GAK umgesetzt. Insofern variiert der Anteil der Länder bei der Finanzierung der Programme nach VO (EG) 1257/99 erheblich; er liegt zwischen 10 % (neue Bundesländer im Rahmen der GAK) und 50 % (alte Bundesländer außerhalb der GAK).

1) Hierfür wurden in der GAK neue "Fördergrundsätze für eine markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (msaL)" erlassen und mithin eine Kofinanzierung des Bundes angeboten.

### 3 Vergleich der Ländermaßnahmen vor und nach der Agenda 2000

Der Anspruch, mit der Agenda 2000 die Förderung der ländlichen Entwicklung zur zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik auszubauen, wurde u. a. mit der Integration des Förderspektrums und seiner Ausweitung zu einem horizontalen Ansatz sowie mit der Erhöhung der Kofinanzierungssätze für die Nicht-Ziel-1-Gebiete und der Finanzierung weiter Teile der Förderung aus der Abteilung Garantie des EAGFL untermauert. Mit den Beschlüssen der Agenda 2000 ging mithin eine weitere Zunahme der Verflechtung der Ebenen einher. Umsetzungsträger dieser Politik in der Bundesrepublik sind die Länder, die bis zum 1. 1. 2000 bei der Kommission Entwicklungspläne für den ländlichen Raum einreichen mussten und dabei die in der Ratsverordnung (EG) 1257/99 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes festgelegten Vorgaben zu beachten hatten. Im folgenden wird daher untersucht, inwieweit sich dieser zunehmende Verflechtungszusammenhang auf die Programm- und Maßnahmenangebote der Länder ausgewirkt hat. Analysiert wird dies in einem ersten Schritt anhand eines Vergleichs des Finanzmitteleinsatzes für ausgewählte Fördermaßnahmen (vgl. Abbildung 2), und in einem zweiten Schritt anhand eines Vergleichs des Finanzmitteleinsatzes der beteiligten Ebenen (vgl. Abbildung 3) vor und nach Agenda 2000 und zwar jeweils im Jahresdurchschnitt der Förderphasen. Da zum Auswertungszeitpunkt noch nicht alle Entwicklungspläne der Länder von der Kommission genehmigt worden waren, beschränkt sich die Analyse auf die Entwicklungspläne der Länder Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen sowie Sachsen-Anhalt.

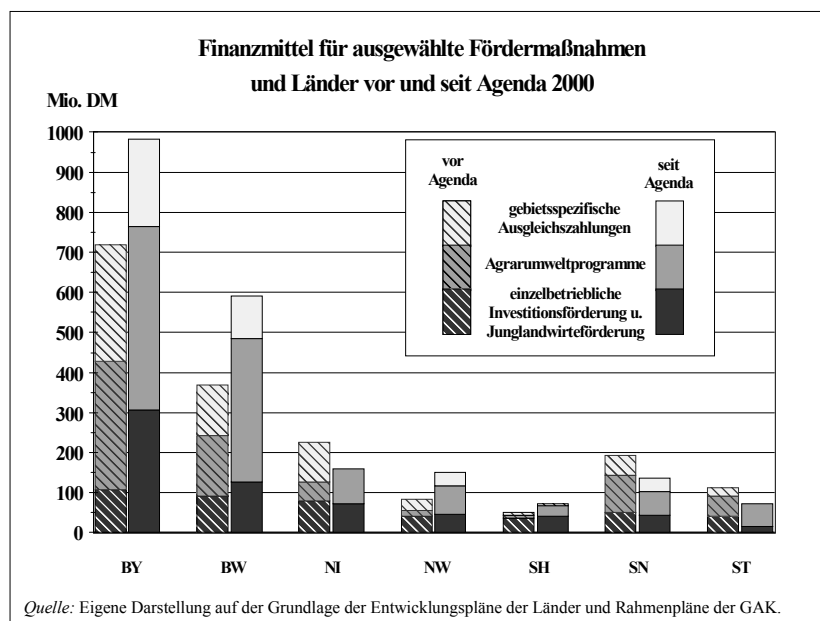


Abbildung 2

Die Analyse des Finanzmitteleinsatzes der untersuchten Entwicklungspläne der Länder (vgl. Abbildung 2) zeigt zunächst in allen alten Bundesländern - mit der Ausnahme von Niedersachsen - eine Zunahme der Finanzmittel für die untersuchten drei Maßnahmen. In



Gleichbehandlung und einer vorherrschenden Orientierung am Status quo ante werden durch die Verteilung der Finanzmittel in den untersuchten Politikbereichen bestätigt. Die Finanzmittel der EU werden nach Mitgliedsstaaten quotiert; die Verteilung der Bundesmittel aus der GAK zwischen den Bundesländern folgt einem festen, über viele Jahre weitgehend konstanten Schlüssel. Allerdings bestätigt der Vergleich der Maßnahmen vor und nach der Agenda 2000 frühere Analysen der Programme nach VO (EG) 2078/92 (vgl. MEHL und PLANKL, 1995). Diese haben gezeigt, dass sich das Zusammenspiel mehrerer Politikebenen im Rahmen einer doppelten Politikverflechtung als flexibler erweist als die einfache Politikverflechtung von zwei Ebenen. In der Ausgestaltung der Programme und dem im jeweiligen Bundesland angebotenen Spektrum zeigte sich insgesamt eine deutlich größere Flexibilität als von kritischen wissenschaftlichen Positionen zur Politikverflechtung unterstellt wird. Dabei werden deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern in den Programmen und den Förderkonditionen deutlich, wobei verschiedene Gruppen von Bundesländern (Nord-Süd-Ost-West; finanzstark-finanzschwach) unterschieden werden können. Ohne Mitfinanzierungsangebot von EU und Bund wäre vermutlich eine noch weit größere Heterogenität der Förderbedingungen vorhanden als ohnehin schon gegeben. Dies wird in der unterschiedlichen Reaktion der Länder auf die Kürzung der Mittel für die GAK anschaulich.

Als schwierig erweist sich die Prüfung der Frage nach der Effektivität und Effizienz der Programme auch im Vergleich zu anderen Instrumenten und ob etwaige Ineffizienzen der Programme mit der spezifischen institutionellen Konfiguration einer doppelten Politikverflechtung in Zusammenhang stehen. Die Aussagen in bezug auf die Agrarumweltprogramme sind überwiegend positiv, aber keineswegs einheitlich. Zum einen werden die positiven Umweltwirkungen der Programme hervorgehoben (z. B. WILHELM, 1999), oder diese Programme werden als „ein geeignetes Instrument zur Lösung von Umweltproblemen im ländlichen Raum“ bezeichnet (JUNGEHÜLSING, 2000). Zum anderen wird den Agrarumweltprogrammen eine „wenig zielführende Ausgestaltung“ attestiert (AHRENS et al., 2000, S. 99), die auch aus der spezifischen institutionellen Entscheidungs- und Finanzierungsstruktur heraus erklärt wird. Eine Analyse von 31 Evaluierungsstudien, die von den Bundesländern an die Kommission übermittelt wurden, bestätigt dieses unklare Bild; sie konstatiert Defizite im Bereich der Effizienz- und Effektivitätsanalyse, die u. a. mit der unzureichenden Zielspezifizierung erklärt werden (BERGSCHMIDT und PLANKL, 1999). FORSTNER (2000) verweist für den Bereich der einzelbetrieblichen Investitionsförderung auf die gleiche Problematik, wobei der Verzicht auf eine ursprünglich angestrebte systematische Erfolgskontrolle der einzelbetrieblichen Investitionsförderung durchaus aus der spezifischen Interessen- und Machtkonstellation von Bund und Ländern im Bereich der GAK erklärbar erscheint.

Gleichwohl scheinen die empirischen Befunde ein anderes Bild zu vermitteln, als es die kritische Sichtweise einer „Politikverflechtungsfalle“ nahe legt. Die Ausdehnung von Strukturen der Politikverflechtung auf mehrere Ebenen muss nicht zwangsläufig zur Verringerung der

Regierbarkeit führen. Für das von der Theorie suggerierte Bild von einem undurchdringlichen und blockadeanfälligen Dickicht vernetzter Verhandlungsstrukturen finden sich kaum Anhaltspunkte, nimmt man die einfache Verflechtung etwa im Bereich der GAK vor 1988 zum Vergleichsmaßstab. Vielmehr scheint die Mehrebenenstruktur eine Eigendynamik entfalten zu können, die sich u. a. daraus erklären lässt, dass die Abstimmung von Interessen nicht simultan, sondern in unterschiedlichen, lose gekoppelten Entscheidungsarenen erfolgt.

#### Literaturverzeichnis

- AHRENS, H.; LIPPERT, CH.; RITTERSHOFER, M. (2000): Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft. *Agrarwirtschaft* 49, H. 2, S. 99-115.
- BERGSCHMIDT, A.; PLANKL, R. (1999): Evaluierung der Agrarumweltprogramme gemäß der Beschlüsse der Agenda 2000. *Berichte über Landwirtschaft* 77, H. 4, S. 570-590.
- FORSTNER, B. (2000): Untersuchung zur Wirtschaftlichkeit der einzelbetrieblichen Investitionsförderung in Deutschland. In: ALVENSLEBEN, R. von; KOESTER, U.; LANGBEHN, C.: *Wettbewerbsfähigkeit und Unternehmertum in der Land- und Ernährungswirtschaft*. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 36. Münster-Hiltrup, S. 151-158.
- HRBEK, R. (1986): Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. In: HRBEK, R.; THAYSEN, U. (Hrsg.): *Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden: Nomos, S. 17-31.
- JUNGEHÜLSING, J. (2000): Überlegungen zu Umwelt- und Einkommenswirkungen von Agrarumweltprogrammen nach VO (EWG) Nr. 2078/92 in der Landwirtschaft: Anmerkungen. *Agrarwirtschaft* 49, H. 11, S. 388-390.
- MEHL, P.; PLANKL, R. (1995): „Doppelte Politikverflechtung“ als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik. Untersucht am Beispiel der Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland. *Landbauforschung Völknerode* 45, H. 4, S. 218-232.
- OATES, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. New York, Chicago, San Francisco.
- OLSON, M. C. (1969): *Strategic Theory and its Applications. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government*. *American Economic Review*, 59, 479-487.
- SCHARPF, F. W. (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26, H. 4, S. 323-356.
- URFEI, G. (1999): *Agrarumweltpolitik nach den Prinzipien der Ökonomischen Theorie des Föderalismus. Ein Regionalisierungsansatz zur territorialen Abgrenzung effizienter Politikaktionsräume*. Berlin: Duncker & Humblot.
- WACHENDORFER-SCHMIDT, U. (1999): Der Preis des Föderalismus in Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift* 40, H. 1, S. 3-39.
- WILHELM, J. (1999): *Umweltwirkungen von Förderungsmaßnahmen gemäß VO (EWG) 2078/92*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: *Angewandte Forschung*, Heft 480, Münster-Hiltrup.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): *Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU*. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Reihe A: *Angewandte Forschung*, Heft 468, Münster-Hiltrup.

Verfasser:

Dr. PETER MEHL und

Dr. REINER PLANKL, Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und ländliche Räume der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Bundesallee 50, D-38116 Braunschweig