

**Institutional Change in Agriculture and Natural Resources
Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung**

**edited by/herausgegeben von
Volker Beckmann & Konrad Hagedorn**

Volume/Band 20

Markus Rudolph

Agrarstrukturpolitik im vereinten Deutschland

**Eine Analyse der Gemeinschaftsaufgabe
"Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie**

**Shaker Verlag
Aachen 2005**

Inhaltsverzeichnis

Übersichtsverzeichnis	xix
Verzeichnis der verwendeten Abkürzungen	xxi
1 Einleitung.....	1
1.1 Ausgangsfragen und Zielsetzungen der Untersuchung	1
1.2 Ein kurzer Überblick über den Gang der Untersuchung	4
2 Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ - historische Entwicklung und Ausgestaltung	7
2.1 Die Gemeinschaftsaufgabe als Kernstück der Agrarstrukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland.....	7
2.1.1 Vorläufer und Entstehungsgeschichte	9
2.1.2 Entwicklungsphasen bis zur Deutschen Einheit	13
2.1.3 Agrarstrukturpolitische Neuorientierung durch den Beitritt der neuen Bundesländer	16
2.2 Die Gemeinschaftsaufgabe als Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund und Ländern.....	19
2.2.1 Der normative und funktionale Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe... 19	
2.2.1.1 Der Artikel 91a des Grundgesetzes	20
2.2.1.2 Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	22
2.2.1.3 Die Geschäftsordnung des gemeinsamen Planungsausschusses.....	28
2.2.1.4 Nicht kodifizierte Funktionen des Rahmenplans	31
2.2.1.5 Zur Einordnung der Gemeinschaftsaufgabe in die gesamtstaatliche Haushalts- und Finanzplanung.....	38
2.2.2 Die übergeordneten agrarstrukturpolitischen Normen und Förderprogramme der Europäischen Union	44
2.2.2.1 Der integrierte Ansatz der EU-Strukturfonds und die agrarstrukturpolitisch relevanten EU-Normen.....	45
2.2.2.2 Die einzelbetrieblichen Förderprogramme im Rahmen der EU-Effizienzverordnung seit 1991	49

2.2.2.3 EU-Programme im Rahmen der sogenannten "flankierenden Maßnahmen"	53
2.3 Agrarstrukturelle Fördermaßnahmen im Rahmen der - Gemeinschaftsaufgabe	54
2.3.1 Ein kurzer Überblick über die Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe	54
2.3.1.1 Agrarstrukturelle Vorplanung und Flurbereinigung	55
2.3.1.2 Dorferneuerung	57
2.3.1.3 Wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen.....	57
2.3.1.4 Einzelbetriebliche Investitionsförderung	58
2.3.1.5 Ausgleichszulage	63
2.3.1.6 Förderung einer markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung	63
2.3.1.7 Marktstrukturverbesserung	64
2.3.1.8 Forstwirtschaftliche Maßnahmen.....	65
2.3.1.9 Küstenschutz.....	66
2.3.2 Zur Entwicklung der Gewichtung einzelner GAK- Maßnahmenblöcke.....	67
2.3.2.1 Veränderung des Gewichts einzelner GAK-Maßnahmenblöcke in den alten Bundesländern.....	69
2.3.2.2 Veränderung des Gewichts einzelner GAK-Maßnahmenblöcke in den neuen Bundesländern.....	71
2.3.2.3 Gewichtung der GAK-Maßnahmenblöcke im Ländervergleich	73
2.4 Zur Entwicklung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung: Förderfälle, Zusammensetzung der Finanzierung sowie durchschnittliche Investitionssumme und Subventionsanteil je Betrieb.....	77
2.4.1 Zahl der einzelbetrieblichen Förderfälle und Verteilung auf einzelne Programme in den alten Bundesländern.....	78
2.4.2 Zahl der einzelbetrieblichen Förderfälle und Verteilung auf einzelne Programme in den neuen Bundesländern	79
2.4.3 Zusammensetzung der Finanzierung einzelbetrieblicher Investitionsvorhaben in den alten Bundesländern am Beispiel des EFP	81

2.4.4	Kombinierter Einsatz der einzelbetrieblichen Förderinstrumente in den neuen Bundesländern am Beispiel des WMF	85
2.4.5	Veränderung der durchschnittlichen Investitionssumme und des Subventionsanteils je Betrieb bei Maßnahmen im Rahmen der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung	87
2.5	Die Budgetentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	89
2.5.1	Die Entwicklung der GAK-Ausgaben im Vergleich zum Gesamthaushalt des Bundes	90
2.5.2	Die Verteilung des GAK-Budgets auf die Bundesländer	94
2.5.2.1	GAK-Budgetverteilung zwischen alten und neuen Bundesländern	94
2.5.2.2	GAK-Mittelverteilung in den alten Bundesländern	96
2.5.2.3	GAK-Mittelverteilung in den neuen Bundesländern	97
3	Der agrarstrukturpolitische Entscheidungsprozess im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe aus der Sicht der Neuen Institutionellen Ökonomie	99
3.1	Kollektives politisches Handeln aus der Sicht der Neuen Institutionellen Ökonomie	99
3.1.1	Kollektives Handeln und individuelle Rationalität	99
3.1.2	Institutionen und Transaktionskosten	100
3.1.3	Akteure, Gruppen und ihre Ziele	101
3.1.4	Indirekte Demokratie und Föderalismus - Delegation und Verteilung politischer Entscheidungen auf mehrere Organisationen und Institutionen	104
3.1.5	Zur Einordnung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in das politische Theoriegebäude der Neuen Institutionellen Ökonomie	108
3.2	Akteure, Ziele und Restriktionen in der Agrarstrukturpolitik	111
3.2.1	Der Minister als zentraler politischer Akteur der Gemeinschaftsaufgabe	113
3.2.1.1	Der Minister und sein Verhältnis zu Regierung und Parlament	114
3.2.1.2	Der Minister und sein Verhältnis zur Partei	117
3.2.1.3	Der Minister und sein Verhältnis zu Wählern und Interessengruppen	118

3.2.1.4 Der Minister als Chefbürokrat und sein Verhältnis zu den Ministerialbürokraten.....	123
3.2.2 Ziele	124
3.2.2.1 Das Zielsystem der Minister.....	124
3.2.2.2 Das Zielsystem der Ministerialbürokraten	131
3.2.2.3 Zielbeziehungen.....	133
3.2.2.4 Die Prinzipal-Agent-Beziehung von Minister und Bürokraten.....	144
3.2.2.5 Hypothesen über das Zielsystem des Ministeriums im Vorfeld der Entscheidung.....	149
3.2.3 Restriktionen.....	175
3.2.3.1 Die Gemeinschaftsaufgabe als Entscheidungs-Subsystem im (agrarstruktur)politischen Gesamtsystem.....	176
3.2.3.2 Der haushaltspolitische Rechtsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe als Handlungsrestriktion und die diesbezügliche Kontrolle durch den Bundesrechnungshof.....	183
3.2.3.3 Das langfristige Ziel „Erhaltung der Gemeinschaftsaufgabe“ als kurzfristige Handlungsrestriktion.....	184
3.3 Der Entscheidungsprozess in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“	187
3.3.1 Der administrative Aufbau des Planungs- und Entscheidungsverfahrens der Gemeinschaftsaufgabe	187
3.3.1.1 1. Phase: Länderanmeldungen und länderinterne Abstimmung.....	187
3.3.1.2 2. Phase: Vorplanung des Bundeslandwirtschaftsministeriums und bundesinterne Abstimmung.....	188
3.3.1.3 3. Phase: Beratungen von Bund und Ländern im Planungsunterausschuss auf der Fachreferentenebene.....	188
3.3.1.4 4. Phase: Beratungen von Bund und Ländern im Planungsunterausschuss auf der Ebene der Haushalts- und Koordinierungsreferenten.....	189
3.3.1.5 5. Phase: Beratungen von Bund und Ländern im Planungsausschuss auf Ministerebene	190
3.3.2 Entflechtung der Budget- und Programmentscheidungen und Fakultativität des Programms als Instrumente der Entscheidungsvereinfachung	193

3.3.2.1	Die Zerlegung der Budgetentscheidung in die Entscheidung über die Höhe der Bundesmittel und die über deren Verteilung auf die Bundesländer	193
3.3.2.2	Die Fakultativität des Programms	194
3.3.2.3	Exkurs - fiktive Konsequenzen interdependenter Entscheidungen über Budget, Programm und Durchführung	195
3.3.3	Grundelemente eines Entscheidungsmodells für die Gemeinschaftsaufgabe	197
3.3.3.1	Der Bund als Programmanbieter	197
3.3.3.2	Die Bildung von Koalitionen und ihre Wirkung	199
3.3.3.3	Strategisches Verhalten im Entscheidungsgrundmodell.....	203
3.3.4	Die Entscheidung über die Verteilung der Bundesmittel	204
3.3.4.1	Die Entscheidungssituation der Akteure im Rahmen der Budgetverteilung	204
3.3.4.2	Ein Entscheidungsmodell der Budgetverteilung	205
3.3.5	Die Entscheidung über die Höhe der Bundesmittel	209
3.3.5.1	Verletzung des Verteilungsgleichgewichts durch „überhöhte“ Anmeldungen	210
3.3.5.2	Ex ante vorliegender Konsens über die Verfügbarkeit der Bundesmittel	211
3.3.5.3	Zusätzliche Bundesmittel mit Zweckbindung - die Rückkehr des „Goldenen Zügels“	212
3.3.5.4	Die Budgetfestlegung als Ergebnis von Angebot und Nachfrage auf einem politischen Markt	214
3.3.6	Die Entscheidung über das Förderprogramm	221
3.3.6.1	Marginale Revisionen des Förderungsprogramms.....	224
3.3.6.2	Grundsätzliche Revisionen des Förderungsprogramms	227
4	Die Vereinheitlichung der einzelbetrieblichen Förderung in Ost- und Westdeutschland - Ein Fallbeispiel	231
4.1	Die Vereinheitlichung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung als Prozess in drei Phasen	233
4.1.1	Phase 1: Die speziellen einzelbetrieblichen Förderprogramme für Ost- und Westdeutschland (1990 - 95)	234
4.1.1.1	Förderprogramme in den neuen Bundesländern	234

4.1.1.2 Förderprogramme in den alten Bundesländern	240
4.1.2 Phase 2: Die Revision der einzelbetrieblichen Förderung in Westdeutschland (1995).....	244
4.1.3 Phase 3: Die Vereinheitlichung der einzelbetrieblichen Förderung in Ost- und Westdeutschland (1996/97)	246
4.1.4 Ein vergleichendes Fazit	248
4.2 Der Entscheidungsprozess der Neuorientierung der einzelbetrieblichen Förderung in Westdeutschland	250
4.2.1 Rahmenbedingungen, Ziele und Restriktionen im Vorfeld der Entscheidung	250
4.2.1.1 Der Bund	251
4.2.1.2 Ländergruppe 1 - Die Verteidiger des Status quo	262
4.2.1.3 Ländergruppe 2 - Die Meinungsfolger des Bundes	269
4.2.1.4 Ländergruppe 3 - Die 'Freunde' der neuen Bundesländer	274
4.2.2 Die Entscheidung über die Reform der Einzelbetrieblichen Investitionsförderung in den alten Bundesländern: Ablauf der Verhandlungen und Ergebnisse	283
4.2.2.1 Der Programmvorschlag des Bundes	286
4.2.2.2 Änderungen am Programmvorschlag des Bundes zur Herbeiführung einer einstimmigen Verabschiedung des neuen Investitionsförderungsprogramms.....	289
4.2.3 Das Agrarinvestitionsförderungsprogramm für die alten Bundesländer im Lichte der Ausgangszielsetzungen der beteiligten PLANAK-Mitglieder	294
4.2.3.1 Zieldurchsetzung des Bundes	295
4.2.3.2 Zieldurchsetzung der Ländergruppe 1: die Verteidiger des Status quo	298
4.2.3.3 Zieldurchsetzung der Ländergruppe 2: die Meinungsfolger des Bundes ²⁹⁹	
4.2.3.4 Zieldurchsetzung der Ländergruppe 3: die 'Freunde' der neuen Bundesländer	300
4.3 Der Entscheidungsprozess über die Vereinheitlichung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung	302
4.3.1 Ziele und Restriktionen im Vorfeld der Entscheidung.....	303
4.3.1.1 Der Bund	304

4.3.1.2	Ländergruppe 1 - Die neuen Bundesländer	310
4.3.1.3	Ländergruppe 2 - Die Verteidiger des Status quo	326
4.3.1.4	Ländergruppe 3 - Die Meinungsfolger des Bundes	328
4.3.2	Die Entscheidung über die Vereinheitlichung der einzelbetrieblichen Investitionsförderung: Ablauf der Verhandlungen und Ergebnisse	333
4.3.3	Das einheitliche Agrarinvestitionsförderungsprogramm im Lichte der Ausgangszielsetzungen der PLANAK-Mitglieder.....	336
4.3.3.1	Zieldurchsetzung des Bundes	337
4.3.3.2	Zieldurchsetzung der Ländergruppe 1: die neuen Bundesländer...	338
4.3.3.3	Zieldurchsetzung der Ländergruppe 2: die Verteidiger des Status quo	339
4.3.3.4	Zieldurchsetzung der Ländergruppe 3: die Meinungsfolger des Bundes ³⁴⁰	
5	Die institutionelle Vorzüglichkeit der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” im Lichte der Ziele unterschiedlicher politischer Akteure	343
5.1	Grundlagen für eine aktorsorientierte Bewertung der institutionellen Vorteilhaftigkeit der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” im Vergleich mit möglichen Alternativen	347
5.1.1	Die Funktionen der Institution Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” aus der Sicht der PLANAK-Mitglieder.....	349
5.1.2	Institutionelle Alternativen in der Agrarstrukturpolitik.....	357
5.1.2.1	Agrarstrukturpolitik als alleinige finanzielle und gestalterische Länderkompetenz.....	359
5.1.2.2	Gemeinsame, bilateral ausgestaltete Agrarstrukturpolitik von Bund und Ländern.....	361
5.1.3	Zielsetzungen nicht im PLANAK vertretener politischer Akteure im Hinblick auf eine institutionelle Reform der Agrarstrukturpolitik	365
5.2	Agrarstrukturpolitik in alleiniger Länderkompetenz als institutionelle Alternative zur Gemeinschaftsaufgabe	374
5.2.1	Institutionelle Alternative 1 - Agrarstrukturpolitik als Länderkompetenz ohne gleichzeitige Kompensation der Bundesmittel	374

5.2.1.1	Bewertung der institutionellen Alternative 1 aus Sicht der PLANAK-Mitglieder	375
5.2.1.2	Bewertung der institutionellen Alternative 1 aus Sicht anderer Akteure	378
5.2.2	Institutionelle Alternative 2 - Agrarstrukturpolitik als Länderkompetenz mit gleichzeitiger Kompensation der Bundesmittel	380
5.2.2.1	Bewertung der institutionellen Alternative 2 aus Sicht der PLANAK-Mitglieder	381
5.2.2.2	Bewertung der institutionellen Alternative 2 aus der Sicht anderer Akteure	383
5.3	Bilaterale Zusammenarbeit von Bund und Ländern als institutionelle Alternative zur Gemeinschaftsaufgabe	384
5.3.1	Institutionelle Alternative 3 – Bilaterale Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Form von Geldleistungsgesetzen mit enger Zweckbindung	385
5.3.1.1	Bewertung der institutionellen Alternative 3 aus Sicht der PLANAK-Mitglieder	386
5.3.1.2	Bewertung der institutionellen Alternative 3 aus der Sicht anderer Akteure	390
5.3.2	Institutionelle Alternative 4 – Bilaterale Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Form von Geldleistungsgesetzen mit weiter Zweckbindung	392
5.3.2.1	Bewertung der institutionellen Alternative 4 aus Sicht der PLANAK-Mitglieder	393
5.3.2.2	Bewertung der institutionellen Alternative 4 aus der Sicht anderer Akteure	397
5.4	Zur institutionellen Vorzüglichkeit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – ein Resümee	400
6	Abschließender Überblick über den Gang der Untersuchung und Zusammenfassung der Ergebnisse	405
	Literaturverzeichnis	411
	Anhang „Tabellen und Graphiken“	427