

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

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 2002

Umschlagbild: Deutscher Bundestag / Werner Schurig

Das Umschlagbild dient rein illustrativen Zwecken. Die abgebildeten Personen stehen in keinerlei Zusammenhang mit den Inhalten und Aussagen der Veröffentlichung.

Copyright Shaker Verlag 2005

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 3-8322-3807-7

ISSN 1617-4828

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen

Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • eMail: info@shaker.de

Vorwort der Herausgeber

Der kooperative Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland mit seiner ausgeprägten Politikverflechtung gilt seit längerer Zeit als eine der Hauptursachen der geringen Reformfähigkeit deutscher Politik. Aufgrund der ständigen Abstimmung der Regierungen, Parlamente und Verwaltungen von Bund und Ländern sind die politischen Entscheidungsprozesse häufig schwerfällig und mit erheblichen Reibungsverlusten verbunden. Im Oktober 2003 wurde mit dem Beschluss von Bundestag und Bundesrat zur Gründung einer Föderalismuskommission ein Schritt unternommen, die Kompetenzbereiche von Bund und Ländern zu entflechten. Die anschließende Diskussion um die Neuordnung der Kompetenzen stellte auch die seit 35 Jahren bestehende Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) in Frage. Einzelne Länder formulierten die Forderung, dass die Agrarstrukturpolitik komplett in die Länderkompetenz übergehen sollte. Am 17. Dezember 2004 wurde die Föderalismusreform aufgrund unüberbrückbarer Differenzen in der Bildungspolitik für gescheitert erklärt und damit auch die Diskussion um die Zukunft der Gemeinschaftsaufgabe vorläufig beendet.

Wie die vorliegende Arbeit von Markus Rudolph eingängig zeigt, ist die jüngste Diskussion um die GAK nicht die erste Herausforderung, derer sie sich stellen musste. Im Lauf ihrer Geschichte hat sie sich erstaunlich flexibel an veränderte Rahmenbedingungen angepasst, ohne grundsätzliche institutionelle Anpassungen vorzunehmen. Zu den größten Herausforderungen gehörte zweifelsohne die nach der deutschen Vereinigung im Jahre 1990 notwendige Anpassung der Agrarstrukturpolitik an die veränderten strukturellen und politischen Verhältnisse im vereinten Deutschland. Inzwischen sind die damit verbundenen Gestaltungs- und Finanzierungsfragen längst gelöst. Das Thema ist allerdings von erheblichem zeitgeschichtlichen Interesse, insbesondere im Hinblick auf den institutionellen Wandel, der für die GAK maßgeblichen Regeln und Organisationsstrukturen sowie die Politische Ökonomie der beobachteten Auseinandersetzungen und Verhandlungsprozesse. Insbesondere hat sich die These, die mit dieser politischen Konstruktion verbundene Politikverflechtung impliziere einen „politischen Immobilismus“ (Scharpf 1985) und blockiere Anpassungen, am Beispiel der mit erheblichem Anpassungsbedarf verbundenen deutschen Einigung nicht bewahrheitet. Es stellt sich die Frage, ob das konkrete Beispiel der Agrarstrukturpolitik, dessen praktische Relevanz für die Integration Ostdeutschlands in die deutsche Agrarpolitik außer Frage steht, in der eben genannten Hinsicht als ein Lehrstück betrachtet werden kann. Markus Rudolph hat diese Frage unter Heranziehung der theoretischen Ansätze der Neuen Politischen Ökonomie und vorrangiger Fokussierung auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung untersucht.

In seiner Untersuchung geht Markus Rudolph von der Hypothese aus, dass der Beitritt der neuen Bundesländer aufgrund des Umfangs und Gewichts der Länder

sowie der Unterschiede in den Agrarstrukturen zwischen Ost und West zu substantiellen Veränderungen des institutionellen Rahmens der GAK hätte führen können. Dass diese substantiellen Änderungen nicht eingetreten sind, führt Markus Rudolph in seiner Analyse auf verschiedene Faktoren zurück: Zunächst ist in der Agrarstrukturpolitik ein spezielles Phänomen der Politikverflechtung von Bedeutung, bei dem die verflochtene Gruppe zwar intern um Verteilungsanteile kämpft, aber nach außen gegenüber anderen Ressorts ihr gemeinsames Budget verteidigt. Dadurch hatten auch im vorliegenden Fall die Akteure ein gemeinsames Verteilungsinteresse, das eine interne Einigung förderte. Hinzu kam, dass die Bundesländer im PLANAK im Zusammenhang mit der deutschen Einigung nicht nur Verteilungsinteressen verfolgt haben, sondern auch unterschiedliche Gestaltungsinteressen, die mit der Agrarstruktur zusammenhingen und die transparent und bekannt waren.

Vor dem Hintergrund dieser Interessenlagen hat, wie Markus Rudolph zeigt, das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) im Lösungsprozess eine besondere Rolle gespielt. Es hat geschickt in den Einigungsprozess investiert und ihn durch Gestaltung ermöglicht. Markus Rudolph bezeichnet das BML als den Moderator. Erstens wurde von BML die Umgestaltung der Programme phasenweise und getrennt nach Ost und West verhandelt, zweitens wurde in der letzten Phase vom ihm genau erkannt, welche speziellen Interessen die jeweiligen Bundesländer oder Koalitionen hatten. Hierauf wurde mit speziellen Modifikationen der Maßnahmen eingegangen, so dass es sich für die Kontrahenten nicht mehr lohnte, Blockadepositionen einzunehmen. Insgesamt zeigt die Arbeit also, dass eine Strategie der Konfliktlösung innerhalb des institutionellen Rahmens der GAK erfolgreich war. Das Ergebnis bestand in einer differenzierten Konfliktlösung, die „sachlich gesehen“ vielleicht nicht die effizienteste war, aber ein Weiterbestehen der Gemeinschaftsaufgabe ermöglichte.

Der Fall, den Markus Rudolph in dieser Arbeit analysiert, könnte somit in der Tat ein Lehrstück Politischer Ökonomie sein, das auch für die Föderalismusreform in zweierlei Hinsicht von Bedeutung sein kann: Erstens wird deutlich, dass auch innerhalb des bestehenden institutionellen Rahmens erfolgreiche Reformen durchgesetzt werden können, die letztlich den institutionellen Rahmen stabilisieren. Zweites zeigt sich, dass dem Bund bei Reformvorhaben eine Schlüsselrolle zukommt. Er kann durch eine geschickte Sequenz und ein geschicktes Eingehen auf einzelne Länderpositionen deren Blockadehaltung durchbrechen. Dies gilt für Reform innerhalb des institutionellen Rahmens wahrscheinlich genauso wie für Reformen des Rahmens selbst. Ob, wann und wie erneute Bewegung in die Föderalismusreform kommt und ob diese letztlich doch an der institutionellen Ordnung der Gemeinschaftsaufgabe rütteln wird, bleibt abzuwarten und ist der Analyse zukünftiger Forschungsarbeiten überlassen, die in der Arbeit von Markus Rudolph eine sehr solide Grundlage finden werden.

Vorwort des Autors

Mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ verfügt die Bundesrepublik Deutschland seit der großen Reform der Finanzverfassung im Jahre 1969 über eine zentrale agrarstrukturpolitische Institution, die sich trotz vielfältiger Kritik aus Politik, Forschung und landwirtschaftlicher Praxis als erstaunlich persistent erwiesen hat. In den zwei Jahrzehnten bis zur Deutschen Einheit wurde die Gemeinschaftsaufgabe zwar stetig um neue Aufgabengebiete erweitert, ihr institutioneller Rahmen veränderte sich aber nur marginal. Offensichtlich war die Gemeinschaftsaufgabe sowohl im Hinblick auf die agrarstrukturpolitische Entscheidungsfindung als auch auf die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen hinreichend auf die Erfordernisse der alten Bundesländer abgestimmt. Mit dem Beitritt der neuen Bundesländer wurde auch die deutsche Agrarstrukturpolitik mit einem Umgestaltungs- und Anpassungsprozess konfrontiert, der in Qualität und Quantität eine bislang unbekannte Herausforderung darstellte. Zu diesem Zeitpunkt war es ohne Zweifel fraglich, ob die seit zwanzig Jahren bestehende Institution der Gemeinschaftsaufgabe dieser Herausforderung gerecht werden würde. Wie würde der gegebene institutionelle Rahmen - angesichts der neuen Anforderungen - die Ausgestaltung der agrarstrukturellen Förderung insbesondere in den neuen, aber auch in den alten Bundesländern beeinflussen? Könnte es erforderlich werden, institutionelle Anpassungen vorzunehmen oder gar eine gänzlich andere agrarstrukturpolitische Institution zu schaffen?

Um theoretisch fundierte und empirisch gehaltvolle Antworten auf diese Fragen zu finden, wurde das in diesem Band dokumentierte Forschungsvorhaben von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Konrad Hagedorn initiiert und durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft gefördert. Es basiert auf einer Vielzahl von Experteninterviews mit agrarstrukturpolitischen Akteuren in Bund und Ländern in den Jahren 1994 bis 1996, die wesentlich zum Verständnis der Gemeinschaftsaufgabe und ihrer Entwicklung nach der deutschen Einheit beigetragen haben. Aus den im Rahmen der Forschungsvorhabens gewonnenen Erkenntnissen entstand neben meiner hauptberuflichen Tätigkeit meine Dissertationsschrift, die Mitte 2002 an der Humboldt-Universität zu Berlin eingereicht wurde. Die Untersuchung begleitet die Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe bis zu diesem Zeitpunkt und spiegelt meinen bis dahin gewonnenen Erkenntnisstand wider.

Besonders wenn sich eine wissenschaftliche Arbeit über einen langen Zeitraum erstreckt, haben viele auf die eine oder andere Weise unverzichtbare Beiträge dazu geleistet, für die ich allen herzlich danken möchte. Auch wenn es nicht möglich ist, an dieser Stelle alle namentlich aufzuführen, möchte ich nicht darauf verzichten, die wichtigsten Beteiligten zu benennen. An erster Stelle gilt mein

Dank Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Konrad Hagedorn, der mir die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema zugetraut und ermöglicht hat. Er hat meine Arbeit nicht nur während der gesamten Zeit mit Rat und Tat begleitet, sondern auch für ihre Veröffentlichung Sorge getragen. Herrn Prof. Dr. Norbert Anel und Herrn Prof. Dr. Peter Michael Schmitz möchte ich dafür herzlich danken, dass sie bereits während meines Studiums mein Interesse für finanzwissenschaftliche und agrarpolitische Fragestellungen geweckt haben.

Meinen ehemaligen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Strukturfor- schung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig- Völkenrode (FAL) und insbesondere dem damaligen Institutsleiter, Herrn Prof. Dr. Eckhard Neander, gebührt mein besonderer Dank für die herzliche Aufnahme in den Kreis der agrarökonomischen Forschung. Sie haben mich - als fachfremden Volkswirt - insbesondere in die Besonderheiten der landwirtschaftlichen Praxis eingeführt. Nach meinem Wechsel an die Humboldt-Universität zu Berlin erwiesen sich die Kolleginnen und Kollegen am Fachgebiet Ressourcenökonomie als unverzichtbar für das Gelingen meiner Arbeit. In Frau Dr. Antonia Lütteken und Herrn Dr. Volker Beckmann hatte ich immer fachlich kompetente und en- gagierte Diskussionspartner. Frau Sigrid Heilmann und Frau Ines Jeworski, die ich beide als die guten Geister des Fachgebiets erlebt habe, haben mich in hohem Maße organisatorisch und redaktionell unterstützt. Herr Matthias Karkuschke war mir bei der Auswertung der Experteninterviews eine große Hilfe. Herr Alexander Grajdankin hat es dankenswerter Weise übernommen, aus der Dissertationsschrift die Druckvorlage zu erstellen.

Im Rahmen der Experteninterviews haben eine Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Ministerien und sonstigen Organisationen mitgewirkt. Ich möchte ihnen allen dafür danken, dass sie ihre Zeit für ausführliche persönliche Diskussionen geopfert haben und zu einem bemerkenswert offenen Dialog bereit waren. Aus meinem Kollegenkreis bei der Dresdner Bank AG sind Frau Dr. Bir- git Steinbacher und Herr Eric Sengespeick hervorzuheben, die beide nicht nur Verständnis für mein „Hobby“ gezeigt haben, sondern mich immer darin bestärkt haben, meine Arbeit fortzusetzen.

Da die Fertigstellung der Dissertation viel des knappen Gutes Freizeit bean- sprucht hat, ist auch der Beitrag meines privaten Umfeldes besonders zu würdi- gen. Meine Familie und Freunde haben über einen langen Zeitraum akzeptieren müssen, dass ich mich ihnen nicht in dem Maße gewidmet habe, wie wir es uns gewünscht hätten. Der größte Dank gilt meiner Frau Natascha, der ich diese Ver- öffentlichung widme. Ohne ihre fortwährende Unterstützung und Ermunterung hätte ich diese Arbeit niemals zu Ende geführt.

Inhaltsübersicht

Verzeichnisse	ix-xxii
1 Einleitung.....	1
2 Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ - historische Entwicklung und Ausgestaltung.....	7
3 Der agrarstrukturpolitische Entscheidungsprozess im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe aus der Sicht der Neuen Institutionellen Ökonomie.....	99
4 Die Vereinheitlichung der einzelbetrieblichen Förderung in Ost- und Westdeutschland - Ein Fallbeispiel	231
5 Die institutionelle Vorzüglichkeit der Gemeinschaftsaufgabe “Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes” im Lichte der Ziele unterschiedlicher politischer Akteure	343
6 Abschließender Überblick über den Gang der Untersuchung und Zusammenfassung der Ergebnisse	405
Literaturverzeichnis	411
Anhang „Tabellen und Graphiken“	427