LANDBAUFORSCHUNG VÖLKENRODE, 44. JAHRGANG (1994), HEFT 1, SEITE 44 - 53

Konzepte zur Privatisierung volkseigenen landwirtschaftlichen Bodens und Entwürfe zum Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz: Analyse und Alternativen

KONRAD HAGEDORN und BERND KLAGES

Institut für Strukturforschung

1 Einleitung und Problemstellung

Die Umgestaltung der Agrarverfassung in den Neuen Bundesländern und insbesondere die Privatisierung von volkseigenem Boden haben sich als eine sehr komplizierte und konfliktreiche Aufgabe erwiesen. Unter anderem ist dies eine Folge der Tatsache, daß diese Problematik mit einem anderen, nicht minder komplizierten und konfliktreichen und alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft berührenden Gesetzgebungsbereich zusammenhängt, der Entschädigung und dem Ausgleich von Enteignungen in der ehemaligen SBZ bzw. DDR. Die sachlichen und politischen Verbindungen zwischen diesen Entscheidungskomplexen ziehen eine enge wechselseitige Abhängigkeit sowohl der inhaltlichen Ausgestaltung als auch im zeitlichen Ablauf der entsprechenden Entscheidungs- und Implementationsprozesse nach sich. Wie die Privatisierung volkseigenen landwirtschaftlichen Bodens letztendlich erfolgen wird, ist abhängig vom Ausgang der Entschädigungs- und Ausgleichsdiskussion; und über die für diesen Bereich vorgelegten Gesetzentwürfe kann nicht sinnvoll entschieden werden, wenn dabei nicht auch die Belange der Privatisierung sorgfältig bedacht worden sind.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Januar 1994) wird diese wechselseitige Abhängigkeit besonders deutlich; denn durch die nur zwei Monate zurückliegende Vorlage eines Alternativentwurfs zum Entwurf eines Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes - EALG - vom 12.05.1993 (Bundestags-Drucksache 12/4887), des nach seinem Initiator benannten Gattermann-Vorschlags, sind die seit geraumer Zeit als mehr oder weniger endgültig erscheinenden Konzepte zur Privatisierung volkseigenen landwirtschaftlichen Bodens wieder in Frage gestellt worden, weil sie sich unter den Vorgaben dieses Alternativentwurfs nicht realisieren lassen. Auch wenn die wesentlichen Elemente des Gattermann-Modells - z. B. die Einführung handelbarer Zertifikate zum Vermögenserwerb - von der Bundesregierung nicht übernommen worden sind, zeigt doch die nicht zur Ruhe kommende Diskussion über alternative Konzepte, daß der politische Prozeß noch keineswegs abgeschlossen ist und daher die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit entsprechenden konzeptionellen Fragestellungen weitergeführt werden muß.

2 Problemkomplex Entschädigung - Privatisierung: Rechtliche Grundlagen

Die Verabschiedung einer Entschädigungsregelung, die eine Wiedergutmachung der Enteignungen in der ehemaligen DDR bzw. der SBZ gewährleisten soll, ist schon seit mehreren Jahren überfällig. Hierzu haben viele Faktoren beigetragen. Insbesondere ist hier auf die verfassungspolitische Brisanz, den natürlichen Interessenkonflikt zwischen Fiskalpolitikern und den Entschädigungsberechtigten bzw. deren politischer Lobby und auf die Interessengegensätze zwischen Ost und West hinzuweisen. Das Verständnis für diesen Zustand wird dabei erheblich erleichtert, wenn man sich mit der Vorgeschichte vertraut macht.

Ihren Ausgangspunkt hat die Entschädigungsproblematik in den einschlägigen Formulierungen des Einigungsvertrages, bzw. der darin einfließenden Regelungen der Gemeinsamen Erklärung der Regierungen beider deutscher Staaten v. 15. Juni 1990 zur Regelung offener Vermögensfragen (BGBl II, 1990, S. 885 ff., 1237) und des Gesetzes zur Regelung offener Vermögensfragen (Vermögensgesetz), das in erster Fassung mit dem Einigungsvertrag am 29. September 1990 in Kraft trat. Hier wurde das Prinzip "Rückgabe vor Entschädigung" bei Nennung der Ausnahmetatbestände festgeschrieben. Generell sind demgemäß die "Enteignungen auf besatzungsrechtlicher bzw. besatzungshoheitlicher Grundlage (1945 bis 1949)" nicht mehr rückgängig zu machen. Später erfolgte Enteignungen sind nur dann nicht rückgängig zu machen, sofern dies "von der Natur der Sache her", z. B. durch Überbauung oder Umwidmung, nicht möglich ist oder falls an dem enteigneten Vermögensgegenstand zwischenzeitlich, i. d. R. bis 18.10.1989, von ehemaligen Bürgern der DDR "in redlicher Weise" Eigentum erworben worden ist. Im Vermögensgesetz wurde für die nach 1949 erfolgten Enteignungen ein qualitativer "Entschädigungs"-Anspruch verankert, für die Wiedergutmachung der unter der Ägide der russischen Besatzungsmacht erfolgten Enteignungen wurde gemäß Gemeinsamer Erklärung von späteren "Ausgleichsleistungen" gesprochen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung v. 23.04.1991 (BVergGE 84, S. 90 ff.) die Verfassungsmäßigkeit des Restitutionsausschlusses für Enteignungen auf be-

satzungsrechtlicher und -hoheitlicher Grundlage bestätigt hatte, konnten sowohl die Weichen für eine Entschädigungsregelung als auch für die Privatisierung des - hauptsächlich aus den Konfiskationen von 1945-1949 stammenden - ehemals volkseigenen Bodens in Treuhandbesitz gestellt werden.

Die ersten verbindlichen Regeln über den Verlauf der Privatisierung wurden - allerdings nicht gesetzlich verankert - in der *Treuhandrichtlinie vom 17.03.1992*, die am 29.05.1992 modifiziert in Kraft getreten ist, niedergelegt (Vgl. Top-Agrar-Spezial, 1992 und Agra-Europe, 1992a,b). Die Richtlinie bildet trotz unterschiedlicher Akzentuierung der Nachfolgekonzepte (Reihenfolge bei Gleichwertigkeit der Gebote, Verkauf vor Verpachtung oder umgekehrt) das Grundgerüst für die im weiteren analysierten Privatisierungsmodelle. Sie regelt, in welcher Weise die von der Treuhandanstalt (THA) beauftragte Bodenverwertungs- und verwaltungsgesellschaft mbH (BVVG) die Treuhandflächen verpachten und verkaufen soll. Hierbei sollen sich die Kauf- und Pachtpreise an den Verkehrswerten orientieren. Hilfsweise kann der Verkauf zu einem Preis von 150 DM je Hektar und Bodenpunkt erfolgen. Neben dem gebotenen Preis ist aber auch ein sogenanntes Betriebskonzept, einem Betriebsentwicklungsplan vergleichbar, heranzuziehen. In die Entscheidung zwischen konkurrierenden Nachfragern sind außer Pacht- bzw. Kaufpreis und Betriebskonzept weitere Kriterien einzubeziehen. U. a. sind dies die Qualifikation des Betriebsleiters, die bereits bestehenden Grundlagen für den Betrieb, die anderweitig bereits gekaufte oder gepachtete Fläche sowie die erwarteten Auswirkungen auf die Betriebskonzepte von Nachbarbetrieben.

Ergeben diese verschiedenen Prüfkriterien "annähernd gleichwertige" Beurteilungsergebnisse, so wird für die Vergabe der Flächen die folgende Rangfolge relevant:

(a) Wiedereinrichter landwirtschaftlicher Betriebe oder ihre selbst wirtschaftenden Erben,
(b) Neueinrichter, die am 03.10.1990 ortsansässig waren,
(c) Nachfolgeunternehmen ehemaliger LPGen (juristische Personen),
(d) Neueinrichter, die ortsansässig werden wollen, um einen landwirtschaftlichen Betrieb in eigener Regie oder in Kooperation mit einem ortsansässigen Landwirt zu bewirtschaften.

Der schließlich am 10.05.1993 vorgelegte *Regierungsentwurf für ein Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz (EALG)* sah zum einen eine Geldentschädigung für die Enteigneten vor, die sich am 1,3fachen Einheitswert von 1935 bei gleichzeitiger degressiver Staffelung der Entschädigungsbeträge und Rückzahlung von erhaltenen Lastenausgleichszahlungen orientierte. Zum anderen sollten die per Vermögensgesetz restituierten Eigentümer durch Zahlung einer Vermögensabgabe zur Finanzierung der Entschädigung beitragen.

Die Anhörung zu dem Gesetzentwurf vor dem Finanz- und Rechtsausschuß am 15./16. September 1993 hat dann nach Meinung vieler Beobachter und Teilnehmer zu dem Ergebnis geführt, daß der vorliegende Gesetzentwurf verfassungsrechtlich und vor allem verfassungspolitisch zumindest bedenklich sei. MdB Gattermann, den Vorsitzenden des Finanzausschusses und Mitglied der Koordinierungsgruppe EALG der Koalitionsfraktion, hat der Verlauf dieser Anhörung dazu inspiriert, mit seinen von dem Entwurfstext erheblich abweichenden Vorstellungen an die Öffentlichkeit zu treten.

Diese Vorstellungen, zusammengefaßt im sogenannten *Gattermann-Modell* und weiter differenziert durch die Koordinierungsgruppe EALG der Regierungskoalition in einer Diskussionsvorlage für die zuständigen Ministerien und Ländervertreter, sollen im folgenden unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten diskutiert werden.

3. Institutionenökonomische Problemanalyse

3.1 Fragestellung der vorliegenden Arbeit

Vom wissenschaftlichen Ansatz her basiert die folgende Analyse - dem Charakter des realen politischen Problems entsprechend - auf der institutionenökonomischen Theorie, die in ihren Erklärungskonzepten eine bestimmte gedankliche Polarisierung aufweist: Auf der einen Seite gibt es institutionellen Wandel durch Selbstorganisation der Betroffenen, d. h. durch partizipatorisch organisiertes kollektives Handeln. Die Wertung, die mit dieser Form institutionellen Wandels gewöhnlich verbunden wird, ist positiv: Ein sich so herausbildendes Regelsystem sei effizient und wegen der Partizipationsmöglichkeiten der Betroffenen auch gerecht. Auf der anderen Seite kann der institutionelle Wandel durch politische Entscheidungen initiiert werden, wobei diesem besonders aus zwei Gründen vielfach eine Tendenz zur Ineffizienz und Ungerechtigkeit nachgesagt wird: Einmal wegen der oft hohen Kosten der Konsensbildung, zum anderen, weil gerade die dauerhafte Sicherung von Interessen auf der Regelebene eine sehr attraktive Variante der Interessenwahrnehmung darstellt.

Der politische Entscheidungsprozeß zur Privatisierung volkseigener Flächen in Ostdeutschland neigt ganz offensichtlich zum zuletzt genannten Extrem. Dies wirft bestimmte Fragen auf:

(1) Welche Unterschiede bestehen zwischen politisch dirigiertem und selbstorganisiertem institutionellen Wandel? Worin liegen die Vorteile, worin die Nachteile?
(2) Wenn es - wie im Falle der Privatisierung volkseigenen Bodens - keine Alternative zur politischen Steuerung gibt, so liegt die Frage nahe, ob sich die Nachteile der einseitig politisch organisierten Institutionenwahl ausgleichen lassen. Dies könnte geschehen, indem die Privatisierungspolitik in Teilen mit Wettbewerbskomponenten (Beispiel: Ausschreibungsverfahren) oder partizipatorischen Elementen (Beispiel: Mediationsverfahren) vernetzt wird.
(3) Zusätzlich muß allerdings gewährleistet sein, daß entsprechende Änderungen der Privatisierungspolitik auch auf der politischen Ebene realisierbar erscheinen. Deshalb ist die Politische Ökonomie dieses Entscheidungsprozesses einzubeziehen.

Um einer Antwort auf diese Fragen etwas näher zu kommen, wird zunächst eine theoretische Strukturierung unter Hinzuziehung der Institutionen- und Politischen Ökonomie und auch der Policy-Analyse vorgenommen. Anschließend werden zwei Episoden aus dem politischen Prozeß zur Entschädigung und Privatisierung betrachtet, in denen es um erhebliche und grundsätzliche Änderungen des "Privatisierungsregimes" ging: Die Ablösung des Gerster-Konzepts durch das Bohl-Papier und der Gattermann-Vorschlag, wiederum revidiert durch das Schuldverschreibungsmodell der Bundesregierung, als Reaktion auf den Regierungsentwurf des Entschädigungsgesetzes.

3.2 Konzeptionelle Strukturierung der Fragestellung

3.2.1 Grundsätzliche Unterschiede zwischen politisch dirigiertem institutionellen Wandel und institutionellem Wandel durch Selbstorganisation

Die wichtigsten Abweichungen zwischen politisch - und damit staatlich - dirigiertem und selbstorganisiertem institutionellen Wandel hängen mit der Fremdbestimmung der Betroffenen anstelle einer direkteren Selbstbestimmung und mit den unterschiedlichen Geschwindigkeiten der institutionellen Änderungen zusammen:

(1) Werden Institutionen schrittweise und von den Betroffenen selbst verändert, so geht damit meistens auch ein Konsens einher. Staatlich verordneter institutioneller Wandel muß dagegen mit Widerstand rechnen, insbesondere wenn letzterer als strategisches Mittel der Interessenvertretung eingesetzt werden kann.

(2) Bei einem groß angelegten und staatlicherseits vorgenommenen Umbau von Institutionen treten Einkommens- und Vermögensverluste deutlich sichtbar auf (Beispiele: Grundeigentümer, deren Bodenwerte durch die Bodenreform enteignet wurden, und LPG-Nachfolgeunternehmen, deren zur Zeit des DDR-Systems sicher erscheinende Nutzungsrechte an Boden geschmälert oder aufgehoben wurden). Diese Neuorganisation ist daher mit Fragen der politischen Entschädigung der Verlierer gekoppelt.

(3) Nicht nur wegen der Verlierer, sondern auch wegen der Gewinner kommt die Politik ins Spiel. Werden Gewinne institutionellen Wandels in kurzer Zeit und durch einzelne politische Entscheidungen hervorgebracht (Beispiel: Entschädigung durch Land mit künftigen Wertzuwächsen), so besteht ein enormer Anreiz zu einem rent-seeking-Verhalten.

(4) Staatlich organisierter institutioneller Wandel in großen Schritten erhöht die Kosten von Fehlentscheidungen. Er ist gegenüber Fehlentscheidungen auch deshalb anfälliger, weil deren Kosten sich in der Politik zu Lasten anderer externalisieren lassen.

(5) Bei politisch dirigiertem institutionellen Wandel kann es sich um gut durchdachte Konzepte handeln, die den Betroffenen Irr- oder Umwege ersparen. Denkbar ist aber auch, daß "nachkonstruierte" institutionelle Formen, die zum Teil nicht mehr zeitgemäß sind, übertragen werden (z. B. überholte Vorstellungen über die Größe und Organisation eines bäuerlichen Familienbetriebs).

3.2.2 Prinzipielle Möglichkeiten zur Kompensation der Defizite politisch dirigierten institutionellen Wandels

Wenn davon ausgegangen wird, daß die Entschädigung und Privatisierung weitgehend von politischen und administrativen Entscheidungen geprägt sein müssen, kann es nur darum gehen, die Verfahren dadurch zu verbessern, daß man einzelne Bereiche aus dem reinen Verwaltungshandeln herauslöst und sie gezielt anderen Organisationsformen überläßt. Im Prinzip stehen hierfür zwei Varianten im Vordergrund:

(1) Kompensation der Defizite des politisch dirigierten institutionellen Wandels im Sinne der Zielsetzung einer sich selbst tragenden Agrarverfassung mit Hilfe von Wettbewerbsmechanismen (Beispiele: Ausschreibungsverfahren, Zertifikatsmodelle), u. U. flankiert durch ein agrarstrukturpolitisches Eigentumssockelprogramm.

(2) Kompensation der Defizite des politisch dirigierten institutionellen Wandels im Bereich der Partizipation der Betroffenen und der Konsensbildung. Gemeint ist hiermit die Ergänzung der bisherigen Konzentration auf die materielle Politik durch Verfahren der ADR (alternative dispute resolution), z.B. Mediationsverfahren.

3.2.3 Bedingungen für eine Verbesserung der Ergebnisse politisch dirigierten institutionellen Wandels durch eine Vernetzung mit anderen Koordinationsmechanismen

Vereinfacht gesprochen geht es um die Frage, inwieweit die beteiligten politischen Akteure die Entscheidungskompetenz zur Gestaltung von Institutionen in eigener Hand oder zumindest in unmittelbarer Regie behalten wollen, oder bereit sind, sie pluralistischen, allenfalls mittelbar regelbaren Koordinationsmechanismen zu überlassen. Diese Fragestellung wurde von Schenk (1982) bereits in ähnlicher Form zu Zwecken des Systemvergleichs theoretisch formuliert. Er geht von dem "Markt und Hierarchie"-Konzept von Williamson (1975) aus, nimmt aber dann innerhalb der Kategorie "Hierarchie" weitere Differenzierungen vor. Die verantwortlichen "Regieorgane" können unterschiedliche "Regieverfahren" einsetzen, so beispielsweise das kommerzielle Regime, das regulierende Regime und das Regime der direkten staatlichen Leitung. Denkbar ist also ein Kontinuum unterschiedlicher Regieverfahren, auf dem die Kompetenzen der Regieorgane von ganz schwach bis ganz stark reichen; und entsprechend kleiner oder größer wird dann der Spielraum für marktliche Koordinationsverfahren sein.

Es stellt sich nun die Frage, ob und inwieweit die Politische Ökonomie der Privatisierung deren Modifikation zu Lasten eines Regimes direkter staatlicher Kompetenzausübung und zugunsten eines Regimes mit marktlichen und partizipatorischen Komponenten zuläßt. Wir haben es bei der Privatisierung volkseigenen Bodens mit einer besonderen politisch-ökonomischen Konstellation zu tun, weil sie sich nicht auf das traditionelle Policy-Netz der Agrarpolitik beschränkt, sondern drei Netze umfaßt:

(1) Das traditionelle Policy-Netz der Agrarpolitik, vorwiegend lokalisiert in Bonn, das durch die während des Bestehens der "alten" Bundesrepublik institutionalisierten Verhandlungs- und Entscheidungsmuster geprägt und daher "westlich" orientiert ist;
(2) das gleich lokalisierte und ebenfalls "westlich" geprägte Policy-Netz der Finanzpolitik, das wegen der quantitativen Bedeutung enteigneten landwirtschaftlichen Vermögens auf eine Abstimmung mit dem agrarpolitischen Politikfeld angewiesen ist und umgekehrt;
(3) das Policy-Netz der Agrarpolitik und Agrarverwaltung in den Neuen Bundesländern, das vom "Bonner" Agrarpolitik-Netz zu unterscheiden ist, weil es wegen des historischen Hintergrunds und des geographischen Abstandes durch andere Interessen und Beziehungen geprägt ist. Es liegt ferner nahe, in den Neuen Bundesländern zwischen einem westlich und einem östlich orientierten Netzwerk zu unterscheiden.

Die Möglichkeiten der Interessenwahrnehmung sind in diesen Netzwerken sehr unterschiedlich:

(1) Informationsasymmetrien: Die Vertreter westdeutscher Alteigentümer kennen sich besser in den Einflußkanälen des Regierungs-, Verwaltungs- und Verbändesystems aus, die Vertreter der ostdeutschen Agrarunternehmen sind besser vertraut mit den administrativen, personellen und sozialen Gegebenheiten vor Ort.
(2) Durchsetzungsunterschiede: Die Vertreter der westdeutschen Alteigentümer vermögen sich bestimmte Mechanismen der Feinsteuerung (Kooperationsbeziehungen, logrolling-Vereinbarungen, etc.) zunutze zu machen, die Vertreter der ostdeutschen Agrarunternehmen besitzen ein Drohpotential im Bereich der Grobsteuerung (Wählerstimmenverluste in Ostdeutschland, Störpotential von Bauerndemonstrationen).
(3) Implementationsbeeinflussung: Der Stärke der Vertreter westdeutscher Alteigentümer in der Phase der Entscheidungsfindung steht die Stärke der Vertreter ostdeutscher Agrarunternehmen in der Implementationsphase gegenüber, weil die administrative Umsetzung der Entscheidungen vor Ort und damit in den Neuen Bundesländern erfolgt, z. B. wenn es um konkrete Modalitäten der Flächenvergabe geht.

Es ist nun zu erwarten, daß die verschiedenen Akteure bei der Entscheidung über Privatisierung und Entschädigung ihre jeweiligen Stärken auszuspielen versuchen. Sie werden ferner ein Privatisierungsregime anstreben, bei dem sie ihr spezifisches Einflußpotential zur Geltung bringen können. Ob und wie das im einzelnen geschieht, soll nun anhand der zwei schon genannten Episoden aus dem politischen Prozeß verdeutlicht werden. Zunächst zu der Entscheidung für ein bürokratie-intensives Privatisierungskonzept durch den Wechsel vom Gerster-Vorschlag zum Bohl-Papier.

4 Änderungen des Privatisierungsregimes: Vom Gerster-Vorschlag zum Bohl-Papier - vom Gattermann-Modell zum Schuldverschreibungs-Modell der Bundesregierung

4.1 Das Gerster-Papier: Konzept und Kritik

4.1.1 Das Gerster-Papier vom Juni 1992

Die Grundzüge der Privatisierungspolitik gewannen im Juni 1992 an Konturen und gleichzeitig an Brisanz, als sie im sogenannten Gerster-Papier mit Aspekten der Entschädigung verknüpft wurden. Die Koalitionskommission hatte ein Wiedereinrichterprogramm zum subventionierten Flächenerwerb für Alteigentümer vorgeschlagen. Der später umstrittenste Punkt dieses Konzepts bestand in der Absicht, die folgenden drei Gruppen gezielt zu begünstigen:

- Bodenreformopfer ohne Rechtsanspruch auf Flächenrückgabe,
- zur Restitution berechtigte Alteigentümer und
- ortsansässige Wiedereinrichter.

Vom begünstigten Flächenerwerb ausgeschlossen werden sollten also:

- ortsansässige Neueinrichter,
- Nachfolgebetriebe der LPGen und
- noch nicht ortsansässige Neueinrichter.

Nur im Fall der langfristigen Verpachtung war eine Gleichstellung der ortsansässigen Neueinrichter mit den ortsansässigen Wiedereinrichtern vorgesehen. Die Flächen sollten auf dem Wege von Ausschreibungsverfahren veräußert werden; allerdings sollte dieses im ersten Schritt auf den Kreis der Wiedereinrichter beschränkt bleiben. Nur wenn für den Mindestpreis von 150 DM pro Bodenpunkt und Hektar kein Gebot vorliegen sollte, war eine offene Ausschreibung geplant. Darüber hinaus war eine Reihe weiterer Detailregelungen vorgesehen, die hier nicht im einzelnen ausgeführt werden sollen.

4.2.2 Kritik am Gerster-Papier

Die Kritik am Gerster-Papier wurde mit großer Vehemenz insbesondere von den Agrarministern der Neuen Bundesländer (allen voran Brandenburg) und der SPD vorgetragen:

- Obwohl sich alle Landesagrarminister und das Bundeslandwirtschaftsministerium einige Tage vorher auf die langfristige Verpachtung geeinigt hätten[1], wolle der Bundesfinanzminister nun offenbar doch wieder dem Verkauf Vorrang vor der Verpachtung einräumen.
- Ortsansässige Landwirte - Neueinrichter und Gesellschafter juristischer Personen - würden gegenüber den Wieder-

[1] Gemeint ist die Sonderkonferenz aller Landesagrarminister unter Teilnahme von Vertretern des Bundeslandwirtschafts- und finanzministeriums am 19.06.1992. Die Verpachtung wurde auch in einem Beschluß des THA-Verwaltungsrats präferiert.

einrichtern benachteiligt, da allein letztere in das Wiedereinrichterprogramm einbezogen werden sollten.
- Gegen die Chancengleichheit beim Zugang zu Boden wirke sich auch die geplante Reservierung von Flächen für das Wiedereinrichterprogramm aus, da diese für die zwölfjährige Verpachtung nicht mehr zur Verfügung ständen. Die bestehenden Betriebe müßten mit einer Existenzgefährdung durch Flächenentzug rechnen.

4.2 Das Bohl-Papier: Konzept und Kritik

4.2.1 Das Drei-Phasen-Modell im Bohl-Papier vom November 1992

Nach dem aus der ostdeutschen Kritik am Gerster-Konzept entstandenen Drei-Phasen-Modell im Bohl-Papier, das sich in wichtigen Punkten (Entscheidungskriterien etc.) an der Treuhand-Richtlinie orientiert, soll das Land in der ersten Phase für zwölf Jahre verpachtet werden. Sind das Betriebskonzept und die berufliche Qualifikation des Bewerbers gleichwertig, so soll dabei nach folgender Rangfolge verfahren werden:

(1) Wiedereinrichter mit und ohne Restitutionsanspruch sowie deren Erben und ortsansässige Neueinrichter. Kommt es innerhalb dieser Gruppe zu einer Konkurrenz zwischen verschiedenen Bietern, so sollen "Bodenreformopfer" "im Sinne eines Interessenausgleichs berücksichtigt werden", d. h. sie sollen "auf keinen Fall leer ausgehen" (sogenannte "Interessenausgleichsklausel").
(2) Nachfolgeorganisationen der LPGen.
(3) Nicht ortsansässige Neueinrichter.

Die Verpachtung darf nicht dazu führen, "daß die Existenz anderer Betriebe durch den Entzug bisher bewirtschafteter Flächen ernsthaft gefährdet" ist. Die Pächter müssen sich zur Selbstbewirtschaftung verpflichten. Gehören sie zum Berechtigtenkreis des Siedlungskaufprogramms (s. u.), wird ihnen eine Kaufoption für die gepachteten Flächen eingeräumt. Eine Kündigungsklausel soll eine vorzeitige Beendigung der Pacht bei Vorliegen eines Restitutionsbescheides ermöglichen.

In der zweiten Phase der Privatisierung, beginnend 1995/96, sind ein Landerwerbs- und ein Siedlungskaufprogramm vorgesehen.

Die Zielgruppe des Landerwerbsprogramms sind frühere Eigentümer, die ihre Ausgleichsansprüche nicht in Geld, sondern in Land erhalten wollen. Auch hier sollen wieder bestimmte Einschränkungen (z.B. die Abschöpfung von Mehrerlösen im Falle des Wiederverkaufs) und Obergrenzen gelten. Eigentum von landwirtschaftlichen Flächen soll durch Verrechnung des Kaufpreises mit den Entschädigungszahlungen im Rahmen eines pauschalierten Verfahrens erworben werden können.

Als Teilnehmer am Siedlungskaufprogramm sind nur natürliche Personen vorgesehen, also Wiedereinrichter oder Neueinrichter, die ortsansässig sein müssen. Die Förderung soll nur für bis zu 50 % Eigentumsfläche möglich sein. Es können nur solche Flächen erworben werden, die in der ersten Phase des Privatisierungsverfahrens gepachtet worden sind. Anderen Personen steht der Zugang zu dem Programm nur insofern offen, als später Treuhandflächen pachtfrei werden.

Enteignete ohne Restitutionsanspruch, die in der ersten Phase des Privatisierungsverfahrens keine Flächen gepachtet haben, dürfen im Rahmen des Siedlungskaufprogramms verpachtete Flächen erwerben. Sie müssen diese Flächen dann aber langfristig an den bisherigen Bewirtschafter verpachten. Die finanzielle Förderung des Siedlungskaufprogramms soll die verbleibende Belastung auf den Ertragswert abstimmen. Für den Gesamtumfang der erworbenen Flächen sollen auch hier Obergrenzen gelten.

Erst in der dritten Phase des Privatisierungsverfahrens soll der freie Verkauf möglich sein, der zur Verwertung der Restflächen dient.

4.2.2 Kritik am Drei-Phasen-Modell des Bohl-Papiers

Gegen dieses veränderte Verfahren wurde wiederum eine ganze Reihe von Bedenken geäußert, insbesondere von seiten der Neuen Bundesländer, aber auch von wissenschaftlicher Seite (vgl. Klages und Hagedorn, 1993):

- Die Bevorzugung der Alteigentümer über die "Interessenausgleichsklausel" wird vom Land Brandenburg und den landwirtschaftsnahen SPD-Abgeordneten entschieden abgelehnt.
- Der als Bestandsschutz gedachte Begriff "Existenzgefährdung bestehender Betriebe durch Flächenentzug" ist schwer zu operationalisieren.
- Die Beschränkung des begünstigten Landerwerbs auf natürliche Personen und der dadurch vorgesehene Ausschluß juristischer Personen stößt in den NBL auf Unverständnis.
- Nach dem Musterpachtvertrag sollen frühestens nach drei Jahren Neuverhandlungen über die Höhe des Pachtpreises erfolgen. Hierdurch hervorgerufene "Verhandlungswellen" im Zeitablauf leisten einer Institutionalisierung von Pachtpreisentscheidungen als "politische Verhandlungen" Vorschub.
- Die parallel zum Pachtvertrag angebotene Kaufoption ist weitgehend inhaltsleer, weil die Kaufkonditionen von noch offenen politischen Entscheidungen abhängen.
- Die Beschränkung der potentiellen Käufer auf die Pächter der jeweiligen Flächen bedeutet eine vollständige Abschottung des Marktzugangs und damit eine Aufhebung jeglichen Wettbewerbs.

4.2.3 Politisch-ökonomische Interpretation

Was kann als Zwischenbilanz und zwecks Bezugnahme auf die anfänglichen Hypothesen aus dieser Entscheidungsepisode gefolgert werden? Der Gerster-Vorschlag kam erstens tatsächlich aus der "Feinsteuerung" im Bonner Policy-Netz, er versuchte zweitens das Privatisierungsverfahren durch enge zeitliche Beschränkung für das Wiedereinrichterprogramm und den Einbau einer Marktkomponente (Ausschreibungen)

partiell offenzuhalten, drittens aber zugleich durch gezielte Marktbeschränkungen eine Priorisierung einer Gruppe, der Alteigentümer, festzuschreiben. Viertens erfolgte die Gegenreaktion aus dem ostdeutschen Policy-Netz prompt, und zwar politisch mit Mitteln öffentlichkeitswirksamer "Grobsteuerung". Und dies führte schließlich im Bohl-Papier zur fast völligen Marktaufhebung und Bürokratisierung sowie zur Vorschaltung einer von ostdeutscher Seite präferierten Verpachtungsphase, mithin einem Aufschub der Privatisierung

4.3 Das Zertifikat-Modell des Gattermann-Vorschlags

Erst nach etwa eineinhalb Jahren folgte wieder ein Versuch zur partiellen marktorientierten Öffnung des Verfahrens, und zwar durch das Zertifikat-Modell, das vom MdL von Wangenheim, einem Interessenvertreter der Bodenreform-Enteigneten, angeregt und im Umfeld der koalitionsnahen *Finanzpolitiker* lanciert wurde. Der im November 1993 vorgelegte "Gattermann-Vorschlag" bildete eine Reaktion auf den o. g. Entwurf des Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes.

4.3.1 Das Zertifikatmodell nach dem Entwurf von Gattermann und der Kommission für Entschädigungs- und Ausgleichsfragen

Der Grundgedanke des Gattermann-Vorschlages besteht darin, die zur Finanzierung der Entschädigungszahlungen vorgesehene Vermögensabgabe zu streichen und den Betroffenen eine Entschädigung durch reales Vermögen anzubieten, wofür als organisatorisches Vehikel das Zertifikatmodell eingeführt werden sollte.

Die Zertifikate können in dreierlei Weise verwendet werden:

(a) Handel: auf dem Zertifikatsmarkt.
(b) Vermögenserwerb: direkt oder über Beteiligungsgesellschaften zum Kauf von Öffentlichem Vermögen.
(c) Einlösung: vom 01.01.2004 an gegen Geld, aber nur zu 25 - 47 % ihres Nominalwertes, je nach Ausgabejahr der Zertifikate.

Bei den Ausschreibungsverfahren sollen bestimmte Gruppen ein Vorrecht geltend machen können:

(a) Eigentümer von Zertifikaten erhalten, sofern sie zu den Meistbietenden gehören, ein Vorrecht vor Nichteigentümern, wenn sie mindestens ein Viertel des Kaufpreises durch Zertifikate abdecken können.
(b) Gehören zu den Meistbietenden mehrere Berechtigte, die diese Voraussetzung erfüllen, so gilt folgende Rangfolge:

- Alteigentümer vor anderen Zertifikatsinhabern,
- bei Konkurrenz zwischen Alteigentümern derjenige mit dem höchsten Anteil seiner alten Eigentumsrechte am Ausbietungsgegenstand vor anderen, und
- wenn kein Alteigentümer beteiligt ist, wird demjenigen mit den meisten Zertifikaten Priorität eingeräumt.

Bei den Ausschreibungsverfahren wird Alteigentümern das Sonderrecht eingeräumt, in das Meistgebot einzutreten.

Inhaber von Zertifikaten, die diese unmittelbar aufgrund ihres Entschädigungsanspruchs erhalten haben, können maximal ein Zertifikatsvolumen in Höhe des Dreifachen ihres Eigenbestandes erwerben. Es existiert jedoch gleichzeitig für Entschädigte mit geringen Zertifikatrechten eine Mindestgrenze für den erlaubten Zertifikatbesitz. Wenn nach obiger Regel 1 Mill. DM unterschritten wird, dürfen sie trotzdem bis zu dieser Grenze weiter aufstocken. Andere Käufer dürfen die Grenze von 1 Mill. DM in keinem Falle überschreiten.

Modifikationen gegenüber dem Bohl-Papier sind erstens in der Verlängerung der Pachtdauer von 12 auf 18 Jahre zu sehen. Zweitens soll die bei der Konkurrenz um die langfristige Pachtflächen zugunsten der Alteigentümer wirkende Interessenausgleichsklausel entfallen.

4.3.2 Das Zertifikatmodell als prinzipieller Lösungsansatz sowohl für das Entschädigungs- als auch für das Privatisierungsproblem

Die grundsätzlichen Stärken und Schwächen des Zertifikatmodells lassen sich wie folgt andeuten.

Die Vorteile liegen zum einen in der Entlastung des Staates von

- der Aufbringung von Finanzmitteln für monetäre Entschädigungen, da zum großen Teil *sächlich* entschädigt wird;
- der Verteilung von Boden und Immobilien, da dies über den Zertifikatsmarkt und Ausschreibungswettbewerb geschieht;
- der Bemessung der Preise, da diese sich ebenfalls über den Zertifikatsmarkt und Ausschreibungswettbewerb herausbilden;
- Koordinationsproblemen, da diese nicht mehr allein auf den Schultern von Politik und Administration lasten, sondern dezentral von vielen Akteuren gelöst werden (z. B. Banken, Makler, etc.).

Zum anderen ergibt sich eine erhebliche Flexibilisierung des Entschädigungs- und auch des Privatisierungsverfahrens durch

- die Streckung der Übertragungsvorgänge über eine längere Zeit;
- die Delegation an eine Vielfalt von Akteuren mit der Folge, daß den differenzierten Präferenzen der Marktteilnehmer genauer entsprochen werden kann;
- die hierdurch verbesserte Möglichkeit, daß auch Personen mit geringer Finanzausstattung, kleinen Erwerbsvorhaben oder besonderen Verwendungszielen zum Zuge kommen, weil alle sich auf dem Zertifikatsmarkt mit Anteilscheinen versorgen können (vgl. hierzu Klages und Hagedorn, 1993).

Im übrigen ist zu vermuten, daß die Privatisierung staatlichen Vermögens generell eine Effizienzerhöhung bewirkt. Zugleich sind aber auch die Nachteile des Zertifikatmodells

zu bedenken. Beispielsweise könnte es vor allem dann, wenn sich die Entschädigung, wie anfänglich gefordert, am Verkehrswert orientieren sollte, der Politik den Vorwurf einbringen, man betreibe einen "Ausverkauf Ostdeutschlands an Westdeutsche", da ein Großteil der Vermögenswerte von Bund, Ländern und Gemeinden für die sächliche Entschädigung von in Westdeutschland lebenden Anspruchsberechtigten aufgewendet werden müßte. Es gibt darüber hinaus eine Reihe weiterer problematischer Einzelaspekte dieser Art, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll.

4.3.3 Problematische Folgewirkungen von grundsätzlicher Relevanz

Daneben gibt es zwei größere Komplexe problematischer Folgewirkungen des Gattermann-Vorschlags, die hier nur erwähnt werden sollen:

(1) Der Gattermann-Vorschlag impliziert eine im Vergleich zum Bohl-Papier (Siedlungskauf durch die Bewirtschafter) zusätzliche Betonung einer Agrarverfassung auf Pachtbasis, da die durch Vermögenserwerb an ehemals volkseigenen Flächen zu entschädigenden künftigen Eigentümer in den wenigsten Fällen bereits als Bewirtschafter derselben tätig sind. Verstärkt wird er dieser Effekt noch dadurch, daß als Gegenleistung für die o. g. Vorrechte für Alteigentümer im Ausschreibungsverfahren die bei der Verpachtung zu deren Gunsten wirkende Interessenausgleichsklausel gestrichen und zur gleichzeitigen Stärkung der Pächterposition die Pachtdauer von 12 auf 18 Jahre erhöht wird. Eine weitgehend auf Pachtbasis beruhende Agrarverfassung ist allerdings mit einer Reihe von Nachteilen verbunden; sie fördert zum Beispiel regulative Eingriffe in den Pachtmarkt und führt so - Paradoxie des Pächterschutzes - zu einer sinkenden Verfügbarkeit von Pachtland (van den Noort, 1993), weil die Eigentümer nicht mehr verpachten (Beispiele: Niederlande, Großbritannien).

(2) Einer weitgehenden Trennung von Eigentum und Bewirtschaftung - die einen erhalten das Nutzungsrecht und die anderen das Eigentumsrecht am Boden - ist eine weniger kontrastierende Verteilung der Rechte mit mehr Vielfalt und Ausgewogenheit vorzuziehen. Dem steht offensichtlich die Politische Ökonomie des Privatisierungsproblems entgegen, die auf der politischen Akteursebene eine Konfliktlösung im Sinne der Tauschbeziehung "Eigentum für Alteigentümer gegen langfristige Pachtsicherung für Bewirtschafter" hervorbringt. Zur Kompensation seiner institutionalisierten Unausgewogenheit könnte das Zertifikatmodell beispielsweise durch ein "Eigentumssockelprogramm" ergänzt werden, um die dem Eigentum inhärenten Vorteile für möglichst viele landwirtschaftliche Betriebe nutzbar zu machen[2].

4.3.4 Analyse einzelner Ausgestaltungselemente des Zertifikatmodells: die Vorrechte für Zertifikatsinhaber und Alteigentümer als Beispiel

Um dem Gedanken der "Wiedergutmachung" Rechnung zu tragen, wurden ähnlich wie in das Gerster-Papier auch in das Wettbewerbsmodell des Gattermann-Vorschlags gezielte Priorisierungen zugunsten der Alteigentümer eingebaut[3], die diesmal eine Art doppelter Bevorzugung erfahren. Denn Bieter mit einer "Vierteldeckung" des Kaufpreises durch Zertifikate besitzen ein nicht für alle gleiches Vorrecht. Vielmehr

- wird den Alteigentümern das Vorrecht eingeräumt, unabhängig von der Höhe ihres Gebotes zum Höchstgebot in den Kaufvertrag einzusteigen.
- Alle anderen Bieter können nur dann Vorrechte auf den Zuschlag geltend machen, wenn sie bereits aufgrund ihres ersten Gebots zum Kreis der Meistbietenden gehören.

Ein solches Vorkaufsrecht mittels Einstieg in das Höchstgebot stellt das Prinzip eines Ausschreibungsverfahrens auf den Kopf. Die Bieter sollen normalerweise veranlaßt werden, ihre Präferenzen bereits mit dem ersten Gebot offenzulegen. Es soll derjenige zum Zuge kommen, der die Ressource der besten Verwertung zuführt. Das Recht für die Abgabe eines Nachgebotes gibt dem hierdurch Begünstigten jedoch die Gelegenheit, in der "ersten" Runde nur "taktisch", also nicht unter Offenbarung seiner wirklichen Präferenzen, zu bieten. Er vermeidet hierdurch die Gefahr, durch sofortiges Überbieten der Mitkonkurrenten sein Vorrecht zu entwerten und damit die Differenz zwischen eigenem potentiellem Höchstgebot und tatsächlichem Höchstgebot der Konkurrenten zu verschenken. Ein verläßlicher Vergleich der Zahlungsbereitschaft und damit der Erfolgswerterwartungen der Nachfrager findet daher nicht statt.

Als *Bilanz* läßt sich bei Anknüpfung an die politisch-ökonomischen Ausgangsbemerkungen festhalten, daß es sich auch im Falle des Gattermann-Vorschlags um eine westdeutsche Initiative aus dem Bonner Politikfeld handelt; die Strategie besteht erneut in einer marktorientierten Öffnung, um Zugang für Alteigentümer zu schaffen; ferner werden in das Wettbewerbsmodell wieder gezielte Priorisierungen eingebaut, die in diesem Abschnitt anhand eines Beispiels erörtert wurden.

4.4 Das Schuldverschreibungsmodell der Bundesregierung

Da das Gattermann-Modell in der vorliegenden Form sowohl aus fiskalpolitischer Sicht als auch aufgrund massiver Interventionen von ostdeutschen Interessenvertretern nicht konsensfähig war, einigten sich die maßgeblichen Koalitionsvertreter am 23.11.1993 auf ein Alternativmodell. Der neue Vorschlag basiert teilweise auf der Gesetzesvorlage zum EALG v. 10.05.1993, übernimmt aber zugleich einige Elemen-

[2] Vgl. zu den Funktionen des Eigentums und diesbezüglichen Literaturangaben Hagedorn (1993), S. 15 f.

[3] Vgl. für eine detaillierte Analyse der Priorisierungen von Alteigentümern Klages und Hagedorn (1993)

te aus dem Gattermann-Modell: Die zur Finanzierung der Entschädigungsleistungen vorgesehene Vermögensabgabe wird - da politisch nicht opportun - gestrichen, die Bemessungsgrundlage für Entschädigungsleistungen soll erheblich angehoben, die degressive Staffelung zur Einhaltung des vereinbarten Finanzvolumens dafür aber verschärft werden. Gleichzeitig wird der Auszahlungszeitpunkt hinausgeschoben, indem die Entschädigungsansprüche durch unverzinste, erst zum Jahr 2004 fällige Schuldverschreibungen abgegolten werden sollen. Werden die Entschädigungsleistungen auf einen für den ursprünglichen Entwurf wahrscheinlichen Fälligkeitstermin (1996-1999) abdiskontiert, so muß der Entschädigungsberechtigte "netto" gegenüber dem EALG-Gesetzentwurf sogar sinkende Ansprüche in Kauf nehmen, obwohl die Entschädigungsgrundlage - aus "kosmetischen" Gründen (?) - vom 1,3fachen auf den dreifachen Einheitswert von 1935 angehoben wurde. Sämtliche Marktelemente des Gattermann-Vorschlags wurden im neuen "Schuldverschreibungs-Modell" gestrichen, im Ergebnis verblieb nur die - fiskalpolitisch motivierte - Ausgabe von weit in der Zukunft haushaltswirksamen "Zertifikaten", jedoch ohne Sachwertbezug, sondern nur als Transformator für Geldentschädigungen. Diese sind zwar marktfähig ausgestaltet, doch vor dem Fälligkeitsdatum nur zum marktüblichen Gegenwartswert unter Realisierung des Zinsverlustes zu monetarisieren. Das im Rahmen des Bohl-Papiers avisierte Landerwerbsprogramm soll zumindest für Enteignete mit ehemals land- und forstwirtschaftlichem Vermögen einen - aufgrund der relativ geringen Entschädigungswerte und des Umrechnungsmodus der Entschädigungssumme in Land aber stark limitierten und zudem unattraktiven - Zugang zu Sachwerten (öffentlichem Vermögen) ermöglichen.

5 Schlußfolgerungen

Wenn man zu der Ausgangsfrage zurückkommt, ob die beobachteten Veränderungen am Privatisierungsregime für oder gegen die Möglichkeit eines Ausgleichs der Unzulänglichkeiten politisch dirigierten institutionellen Wandels sprechen, so ist wieder nach den prinzipiellen Kompensationsmustern zu unterscheiden. Zum einen könnte eine Verbesserung durch vermehrten Einbau von Marktmechanismen erreicht werden:

(1) Was die Entwicklung vom Gerster-Vorschlag zum Bohl-Papier angeht, so ist dieser Wechsel durch eine nahezu restlose Verdrängung der wettbewerbsorientierten Elemente gekennzeichnet. Nach dem Drei-Phasen-Konzept des Bohl-Papiers ist der Flächenverkauf dem Bodenmarkt entzogen, da der Marktzugang nahezu lückenlos beschränkt ist. In diesem "closed shop" erfolgen die Flächenvergabe und die Preissetzung durch die Verwaltung (unter Beteiligung der Verbände). Dabei werden teils fragwürdige bürokratische Kriterien für anwendbar und kontrollierbar gehalten und selbst schwierige Interessenkonflikte, wie sie in den Begriffen "Interessenausgleichsklausel" und "existenzbedrohender Flächenentzug" ihren Ausdruck finden, der Regulierung durch die Verwaltungsorgane anheim gestellt.

(2) Ein Blick auf die Beschlüsse der Bundesregierung zum Gattermann-Vorschlag zeigt, daß sich dadurch die Ausrichtung des Regieverfahrens zum Pol der direkten staatlichen Lenkung eher noch verstärkt hat. Dafür spricht die nun vorgesehene Verankerung des Landerwerbsprogramms per Gesetz. Zwar wurde der Verzicht auf die Vermögensabgabe übernommen, der eigentlich wettbewerbsorientierte Kern, die als Entschädigung fungierende Ausgabe handelbarer Zertifikate, dagegen nicht. Von dieser Idee blieb nur das Rudiment, zwecks Entschädigung staatliche Schuldverschreibungen auszureichen, die im Jahre 2004 eingelöst und in der Zwischenzeit auch veräußert werden können.

Zwei Hauptgründe sind offenbar für diese Absage an eine marktorientierte Öffnung des Verfahrens verantwortlich: Zum einen eine befürchtete Benachteiligung der ostdeutschen Landwirte; denn deren Aussicht, im Rahmen eines Siedlungskaufprogramms Land günstig erwerben zu können, wäre "mangels Masse" hinfällig gewesen. Zum anderen befürchten anscheinend auch die politischen Akteure, durch das Wirken von Marktkräften könnten sich der Privatisierungsprozeß und die damit verbundenen Interessenkonflikte der Kontrolle des agrarpolitischen Policy-Netzes entziehen. Offenbar dominieren in diesem politischen Prozeß solche Akteure, die ohne direkten staatlich-administrativen Zugriff auf die Entschädigungs- und Privatisierungsvorgänge ihre Interessen nicht gewahrt oder die Konflikte nicht mehr kontrollierbar sehen.

Abgesehen von einer marktorientierten Kompensation der Defizite dirigierten institutionellen Wandels kann auch die vermehrte Partizipation der Betroffenen kompensierend wirken:

(3) Das Gattermann-Papier repräsentiert allerdings wie auch die anderen skizzierten Privatisierungskonzepte eine fast ausschließliche Konzentration des Denkens auf materielle Politik. Immaterielle Aspekte der Entschädigung und Privatisierung, d. h. zum Beispiel deren Auswirkungen auf sozialen Frieden, Integration gesellschaftlicher Gruppen, Agonie oder Radikalisierung, Akzeptanz von Kritik und Bereitschaft zur Kooperation, werden nicht systematisch behandelt; und hierfür werden folglich auch keine Ressourcen eingeplant, obwohl die eben genannten Effekte ebenso wenig ohne Ressourceneinsatz zu haben sind wie die materiellen Resultate der konzipierten Programme. Eine - gerechtigkeitsstiftende - Partizipation der Bevölkerung wäre hier beispielsweise durch Mediationsverfahren möglich. Aber dies würde vielleicht den kurzfristigen Interessen von Politikern zuwiderlaufen. Denn durch solche Verfahren könnten bisher inaktive Gruppen Organisationsstrukturen vermittelt bekommen, die sie befähigen, künftig ihre Interessen selbst zu vertreten oder vertreten zu lassen.

6 Zusammenfassung

Ausgehend von den rechtlichen Vorgaben für die Privatisierung der volkseigenen Flächen und der noch ausstehenden Entschädigungsregelung für Enteignungen auf dem Gebiet

der ehemaligen DDR wird der Problemkomplex Privatisierung - Entschädigung unter Hinzuziehung der Institutionen- und Politischen Ökonomie sowie der Policy-Analyse theoretisch strukturiert. Hierbei wird der Prozeß als weitgehend politisch dirigierter institutioneller Wandel interpretiert. Die Analyse des Prozesses wird dadurch erschwert, daß es sich bei der Entschädigungsproblematik insofern um eine besondere politisch-ökonomische Konstellation handelt, als drei Policy-Netze in die Entscheidungen eingreifen: das traditionelle - "westliche" - Netz der Agrarpolitik, das ebenfalls "westliche" Netz der Finanzpolitik und das in den NBL angesiedelte Netz der Agrarpolitik und Agrarverwaltung. Als These wird formuliert, daß die verschiedenen politischen Interessengruppen bei Nutzung der eben genannten Netzwerke und unter Beachtung deren spezifischer Möglichkeiten zur Interessenwahrnehmung mit unterschiedlichen Methoden agieren werden, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Sie werden dabei versuchen, ein Privatisierungsregime zu etablieren, das ihr Einflußpotential maximiert. Anhand zweier Episoden institutionellen Wandels, dem Übergang vom Gerster-Papier zum Bohl-Papier sowie der Ablösung des Gattermann-Modells durch das Schuldverschreibungs-Modell der Bundesregierung, wird gezeigt, daß die westlich orientierten Netze - entsprechend ihrer spezifischen komparativen Vorteile - eher Methoden der Feinsteuerung präferieren, das östlich geprägte Politiknetz dagegen mehr mit Methoden der Grobsteuerung operiert. Die Interessenvertreter aus den NBL bevorzugen für die Verteilung des Landes weitgehend einen "closed-shop"-Ansatz zugunsten wirtschaftender Landwirte als Regelungsgrundsatz für auftretende Interessenkonflikte, während die "außenstehenden" westdeutschen Alteigentümer naturgemäß für eine Öffnung des Verteilungsprozesses eintreten und dabei Marktelemente als Regelungskomponenten einbeziehen möchten. Gleichzeitig versuchen letztere über die westlich geprägten Policy-Netze gezielt Priorisierungen zu ihren Gunsten zu etablieren. Im Ergebnis ist der Privatisierungsprozeß unter Einbeziehung der Entschädigungskomponente (Landerwerbsprogramm) bis jetzt weitgehend von staatlich-administrativen Regelungen bestimmt und wird damit eher den Interessen der wirtschaftenden Landwirte und der Verbände in den NBL gerecht.

Concepts for privatising nationalized land and for regulating compensation for expropriations in the new federal states: analysis and alternatives

The privatisation process of the nationalized land and the still expected bill to regulate the compensation for expropriations in East Germany are interdependent issues. As an introduction a short discription of the legal preconditions to resolve the problems associated with privatisation and compensation is given. The analysis is based on the concepts of Institutional Choice Theory, the New Political Economy and the concept of Policy-Analysis. The underlying process is identified as a widely politically directed institutional change. In addition, the participation of three policy-nets makes it more difficult to analyse the process: the traditional "west-oriented" net of agricultural policy, the net of financial policy similarly oriented towards West German interests and third the new net of agricultural policy and administration in the New Länder. Thus the hypothesis is put forward that the various political interest groups will use different policy-nets and specific methods to achieve their political goals. Obviously they will try to establish a privatisation regime maximizing their own opportunities to exert influence on the agents involved in the privatisation process. The paper is focussing on two episodes of institutional change, first the transition from the so called Gerster-Paper to the Bohl-Paper (Three-Phase-Model) and second the replacement of the Gattermann-Model (Certificate-Model) by the Bond-Model, created by the Federal Government. It is apparent from these examples that the West-German-oriented networks prefer methods we call "Feinsteuerung", what means exertion of influence in processes of information and negotiation within the networks of bureaucracies, parliamentary committees and interest groups, whereas the policy net in the New Länder obviously prefers instruments from the arsenal of the so called "Grobsteuerung", e. g. their influence relies on political pressure originating from party competition, the danger of vote losses and public protest. This result corresponds with the specific comparative advantages of the interest groups in the decision making process. Unlike the interests of the expropriated former property-owners the regional farmers' unions in the New Länder prefer to establish a "closed-shop" concept favouring the existing farms and farmers to manage conflicting interests. The former, in the most cases people now living in West-Gemany, want to open the distribution process for "outsiders" and therefore prefer market instruments for distribution of land. Simultanously they try to establish preferential treatments in their favour by making use of the west oriented policy nets. So up to now the privatisation process including compensation components is dominated by governmental-administrative action and therefore corresponds more to the interests of the now existing farmers and their associations in the New Länder.

Literatur

Agra-Europe 33 (1992a), Nr. 13, Länderberichte, S. 4-6 (Treuhandverwaltungsrat stimmt Verwertungskonzept zu).

Agra-Europe 33 (1992b), Nr. 26, Länderberichte, Sonderbeilage, S. 1-8 (Richtlinie für die Verwertung volkseigener Flächen).

Agra-Europe 33 (1992c), Nr. 28, Länderberichte, S. 26-28 (Wiedereinrichterprogramm noch in diesem Jahr?).

Agra-Europe 33 (1992d), Nr. 50, Länderberichte, S. 13-17 (Langfristige Verpachtung als Einstieg in die Flächenverwertung).

Antrag des Landes Brandenburg. Entschließung des Bundesrates zur Verwertung landwirtschaftlicher Flächen durch die Treuhandanstalt in den neuen Bundesländern. Bundesrats-Drucksache 736/92 v. 28.10.1992.

Beschluß des Bundesrates. Entschließung des Bundesrates zur Verwertung landwirtschaftlicher Flächen durch die Treuhandanstalt in den neuen Ländern. Bundesrats-Drucksache 736/92 (Beschluß) v. 27.11.1992.

Bundesgesetzblatt (BGBl) versch. Jgg.

Doll, H., K. Hagedorn, B. Klages und K. Klare: Überlegungen zur gesetzlichen Verankerung und praktischen Umsetzung des Landerwerbsprogramms. (Unveröffentlichte Stellungnahme für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 21 S.). - Braunschweig 1993.

Entwurf eines Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes - EALG - vom 12.05.1993. - Bundestags-Drucksache 12/4887.

Entwurf eines Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetzes - EALG - vom 10.01.1994. Regierungsentwurf nach Bundestags-Drucksache 12/4887 v. 12.05.1993 mit eingearbeiteten Änderungsanträgen der CDU/CSU- und der FDP-Fraktion.

Fietkau, H.-J. und H. Weidner: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland. - Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 39-40/92 vom 18. September 1992, S. 24-34.

Gattermann, H. H., MdB: Brief an den Parlamentarischen Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen, J. Grünewald, MdB, vom 19.09.1993.

Gattermann, H. H., MdB: Brief an die Mitglieder der Rawe-Kommission v. 24.09.1993.

Gattermann, H. H., MdB, und W. Rawe, MdB: Zusammenfassende Darstellung des Ausgleichszertifikatmodells zum EALG, vorgelegt am 14.10.1993 (Grundlage für eine koalitionsinteme Anhörung der Koordinierungsgruppe Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz zum Alternativmodell zum Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz vom 19.10.1993).

Hagedorn, K.: Das Institutionenproblem in der agrarökonomischen Politikforschung. - Habilitationsschrift, Braunschweig 1989.

Hagedorn, K. (1993): Die Privatisierung volkseigenen landwirtschaftlichen Bodens als politisches und konzeptionelles Problem. Vortrag am Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg am 22. April 1993. (Unveröffentlichtes Manuskript, 42 S.). - Braunschweig 1993.

Klages, B., und K. Hagedorn: Konzepte zur Privatisierung volkseigenen land- und forstwirtschaftlichen Bodens und Entwürfe zum Entschädigungs- und Ausgleichsgesetz. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Zertifikatmodells. (Unveröffentlichte Stellungnahme für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, 84 S.). - Braunschweig 1993.

Schenk, K.-E.: "Institutional Choice" und Ordnungstheorie. Walter Eucken-Institut, Vorträge und Aufsätze, Bd. 82. - Tübingen 1982.

SPD-Bundestagsfraktion: Die SPD im Deutschen Bundestag, Verlautbarung vom 29. Juli 1992 (Wiedereinrichtungsprogramm: Welches Spiel treibt die Bundesregierung?).

Top-Agrar-Spezial v. 24.06.1992, S. 4-7 (Ab Juli wird langfristig verpachtet und verkauft. Interview mit dem Generalbevollmächtigten der Treuhand, H.-J. Rohr in Berlin).

Van den Noort, P. C.: Reform of the Farm Tenancy System: How the Netherlands Fits into the European Scene. In: Silvis, H. J. (ed.): Capital and Finance in Western and Eastern European Agriculture. - Wageningen Economic Studies No. 29. Wageningen Agricultural University (1993), S. 56-62

Williamson, O. E.: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. - New York and London 1975.

Zilleßen, H. und T. Barbian: Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik. - Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung DAS PARLAMENT, B 39-40/92 vom 18. September 1992, S. 14-23.

Verfasser: Hagedorn, Konrad, Prof. Dr.; Klages, Bernd, Dipl.-Ing. agr., Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode, Leiter: Prof. Dr. Eckart Neander.