

Agrarstrukturpolitik im vereinten Deutschland

Kooperativer Föderalismus und resultierende Politikergebnisse

am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe

"Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"

PETER MEHL und MARKUS RUDOLPH

Institut für Strukturforschung

1 Einleitung

Der Beitritt der neuen Bundesländer (NBL) zum bisherigen Geltungsbereich des Grundgesetzes hat zwei Landwirtschaftssektoren zusammengeführt, die in den vierzig Jahren der Koexistenz zweier deutscher Staaten eine überaus divergente Entwicklung vollzogen haben. Der bislang rasch ablaufende Transformationsprozeß der Agrarstrukturen in den NBL ist noch keineswegs als beendet anzusehen. Gleichwohl kann als gesichert gelten, daß sich die in den NBL herausbildenden Agrarstrukturen auch weiterhin erheblich von denen in den alten Bundesländern (ABL) unterscheiden werden (vgl. Lückemeyer, 1993).

Der Ausgangspunkt dieses Beitrags ist die Vermutung, daß sich die Agrarpolitik im vereinten Deutschland verstärkt auf diese neuen Verhältnisse einstellen muß. Hierin liegt eine politische Problematik, deren Bedeutung sich ansatzweise bereits heute in den Entscheidungs- und Implementationsprozessen der Agrarstrukturpolitik zeigt. Die Notwendigkeit, die agrarstrukturelle Förderung auf die Erfordernisse des Transformationsprozesses in den NBL abzustimmen, zieht nahezu zwangsläufig neue politische Konstellationen, Interessengegensätze, Koalitionen und Verhandlungsmuster nach sich. Es ist davon auszugehen, daß die Agrarstrukturpolitik - und innerhalb dieses Politikfeldes besonders die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) - als gegebenes Verhandlungs- und Implementationssystem dazu benutzt werden wird, den Transformationsprozeß sowohl zu erleichtern (z.B. durch Verteilungsinstrumente wie die Ausgleichszulage) als auch zu gestalten (z.B. durch Investitionsförderung der landwirtschaftlichen Betriebe).

In diesem Beitrag sollen vor dem Hintergrund institutioneller und historischer Betrachtungen Vermutungen und begründete Erwartungen darüber formuliert werden, wie sich die bisher im kooperativen Föderalismus der "alten" Bundesrepublik etablierten interorganisatorischen Entscheidungsstrukturen und dadurch herausgebildeten Muster der Politikverflechtung durch die Vereinigung Deutschlands verändern werden und welche Folgen daraus für die materielle Politikgestaltung erwachsen.

Wegen der großen Vielfalt der in den Rahmenplänen der GAK zusammengefaßten Einzelmaßnahmen soll die Untersuchung auf einen Teilbereich der einzelbetrieblich orientierten Förderung konzentriert¹⁾ werden. Diese Auswahl stützt sich auf die "haushaltspolitische Bedeutung", den "konzeptionel-

len Stellenwert" und - hiermit eng zusammenhängend - das "verteilungspolitische Gewicht" dieser Maßnahmen²⁾.

2 Kooperativer Föderalismus und Agrarstrukturpolitik der EU als institutionelle Grundlagen der Politikformulierung

Die Agrarstrukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland wird sowohl von nationalen Einflußfaktoren als auch von Entscheidungen auf EU-Ebene geprägt.

Betrachtet man die Schaffung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" als institutionelle Neuerung auf der nationalen Ebene, waren zwei Entstehungsursachen von entscheidender Bedeutung: Zum einen wurde die Bund-Länder-Zusammenarbeit in der Gemeinschaftsaufgabe als kooperative föderative Einrichtung 1969 durch ihre Aufnahme in Art. 91a GG konstitutionell verbindlich eingeführt. Zum anderen entstand aus der Neukonzeption der Agrarstrukturpolitik insbesondere im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung (Höcherl-Plan, später Ertl-Plan; vgl. BML, 1970) ein entsprechender Koordinationsbedarf. Im ersten Rahmenplan der GAK wurden 1973 die vorher von den Bundesländern teils in eigener Regie durchgeführten Aktivitäten zusammengeführt. In der so geschaffenen speziellen Institution zur Koordination agrarstrukturpolitischer Interessen von Bund und Ländern fungiert der

1) Gegenstand der Betrachtung sind daher die Ausgleichszulage, die einzelbetriebliche Investitionsförderung und das Agrarkreditprogramm sowie speziell für die NBL die Hilfen zur Wiedereinrichtung bäuerlicher Familienbetriebe und die Hilfen zur Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen in Form juristischer Personen. Weitere ebenfalls im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung anzusiedelnde Maßnahmen im Rahmen der GAK bleiben unberücksichtigt.

2) Das Kriterium "haushaltspolitische Bedeutung" bezieht sich dabei auf das Ziel, diejenigen Maßnahmen zu erfassen, die einen erheblichen Anteil an den für die GAK insgesamt aufgewendeten Mitteln beanspruchen. Mit dem "konzeptionellen Stellenwert" einer Maßnahme ist gemeint, inwieweit diese innerhalb der agrarstrukturellen Leitvorstellungen und politischen Gestaltungsbestrebungen der Akteure eine Rolle spielen. Da zur Verwirklichung agrarstrukturpolitischer Ziele gewöhnlich finanzielle Transferzahlungen eingesetzt werden und letztere auch zur Erfüllung der einkommenspolitischen Erwartungen der Landwirtschaft opportun erscheinen, bildet auch das "verteilungspolitische Gewicht" einer Maßnahme ein Auswahlkriterium.

Planungsausschuß für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) als zentrale Organisation des Interessenausgleichs.

Das integrierte Planungsinstrument der Gemeinschaftsaufgabe stellt der jährliche Rahmenplan dar, in dem - auf der Grundlage der Anmeldungen der Länder - Maßnahmen, Förderbedingungen sowie die Verteilung der Mittel festgelegt werden. Dieser Rahmenplan wird vom PLANAK beschlossen, in dem der Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten als Vorsitzender, der Bundesminister der Finanzen und die Agrarminister und Senatoren der Länder vertreten sind. Zur Beschlußfassung ist eine qualifizierte Mehrheit der Stimmen der Bundesregierung und der Mehrheit der Länderstimmen erforderlich. Die Stimmen des Bundes, die nicht gesplittet werden dürfen, entsprechen der Anzahl der Länderstimmen, wobei jedes Bundesland über eine Stimme verfügt. Für eine Mehrheit im PLANAK waren vor der Vereinigung 17 Stimmen erforderlich, nach dem Beitritt der NBL beträgt das erforderliche Quorum nunmehr 25 Stimmen. Das Beratungsverfahren zur Aufstellung des Rahmenplanes verläuft i. d. R. dreistufig: zunächst wird auf der Ebene der Haushalts- und Koordinierungsreferenten des Bundes und der Länder, danach im Unterausschuß des PLANAK beraten und schließlich auf Ministerebene im PLANAK entschieden, wobei strittige Fragen jeweils an die höhere Ebene weitergegeben werden.

Die Durchführung der einzelnen Maßnahmen obliegt den Ländern. Diese erlassen hierzu Länderrichtlinien, die den Förderungsgrundsätzen des Rahmenplans entsprechen müssen. Bund und Länder finanzieren die Maßnahmen der GAK gemeinsam. Bei Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung erstattet der Bund den Ländern 60 %, bei Küstenschutzmaßnahmen 70 % der im Rahmenplan festgelegten und getätigten Ausgaben.

Die EU-Agrarstrukturpolitik beeinflusst die GAK in zweifacher Hinsicht. Bestimmte Maßnahmen der einzelbetrieblichen Förderung werden im Rahmen der Förderung nach Ziel 5a aus dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Ausrichtung (EAGFL-A) erstattet, sie dienen aber nicht der Verstärkung des Gesamtplafonds der GAK. Die Mehrzahl der in der GAK verankerten Förderungsbereiche muß die bindenden Vorgaben der gemeinsamen Agrarstrukturpolitik beachten, um die Kofinanzierung der EU in Anspruch nehmen zu können bzw. einen wettbewerbsrechtlich motivierten Einspruch der EU-Kommission abzuwenden. Insbesondere gilt dies für die Ausgestaltung der Ausgleichszulage und investiver Hilfen für landwirtschaftliche Betriebe.

Die spezifische Bund-Länder-Kooperation in Form der Gemeinschaftsaufgaben ist historisch zu erklären³⁾. Aufgaben, die ursprünglich allein in die Zuständigkeit der Länder fielen, die jedoch für die Gesamtheit als bedeutsam angesehen wurden und der Mitfinanzierung des Bundes bedurften, wurden mit Art 91a GG in die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Ländern überführt.

Für diese enge Form der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Rahmen der Planung und Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben (GA) wurde der Begriff der Politikverflechtung geprägt. Charakteristisch an der staatlichen Aufgabenwahrnehmung in verflochtenen Politikbereichen ist, daß ursprünglich autonome Entscheidungseinheiten bei der Problemlösung zusammenarbeiten. Politikverflechtung beinhaltet daher gegenüber einer Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse einen geringeren Autonomieverlust der dezentralen Gebietskörperschaften (vgl. Benz, 1989; Scharpf, Reissert und Schnabel, 1976).

Die zunehmende Bedeutung der EU hat zum Begriff einer "doppelten Politikverflechtung" (Herbek, 1986) geführt. Die Kompetenzverteilung im Bereich der Agrarstrukturpolitik läßt diese Bezeichnung adäquat erscheinen, weil sie die Notwendigkeit betont, neben den Ebenen von Bund und Ländern auch die EU-Ebene in die Betrachtung einzubeziehen. Allerdings sind beim gegenwärtigen Stand der Europäischen Integration die Akteure der nationalen politischen Ebene für die Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik im Rahmen der GAK von zentraler Bedeutung. Die Bundesregierung kann im Ministerrat der EU unmittelbar Einfluß auf die gemeinsame Agrarstrukturpolitik nehmen und damit den Rechtsrahmen der Förderung in der GAK mitbestimmen; Sie und die beteiligten Länder müssen aber wiederum ihrerseits diesen beachten, nicht zuletzt um die Kofinanzierung aus Mitteln der Union zu gewährleisten⁴⁾.

3 Funktionsbedingungen der Entscheidungsmodi in verflochtenen Politikfeldern und Folgen für die materielle Politik

Die agrarökonomische Forschung hat die instrumentelle Seite der Agrarstrukturpolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe eingehend untersucht; Forschungsarbeiten, die sich mit der institutionellen Seite der Gemeinschaftsaufgabe befassen, sind hingegen bislang selten. Es stellt sich daher die Frage nach geeigneten theoretischen Ansätzen zur Untersuchung der spezifischen Interaktionsmuster dieser institutionellen Konfiguration.

Da im Mittelpunkt der Entscheidungsprozesse Interaktionen der Regierungsadministrationen von Bund und Ländern

3) Die Leistungsschwäche einzelner Bundesländer bei der Verwirklichung ihnen zugewiesener Aufgaben führte zu Finanzzurweisungen des Bundes, die an Auflagen gebunden waren ("Fondsverwaltung", auch "Fondswirtschaft"). Mit der Verfassungsänderung von 1969 wurden dann ursprünglich reine Landesaufgaben zu Gemeinschaftsaufgaben erklärt, um diese Praxis zu ordnen und verfassungsrechtlich abzusichern (vgl. Scharpf, 1989).

4) Inwieweit die Neugestaltung des Verfahrens der innerstaatlichen Willensbildung als Bestandteil des Rechtsetzungsprozesses der EU, die im Rahmen der nationalen Begleitgesetze zum Vertrag von Maastricht beschlossen wurde, eine Veränderung zugunsten einer Mitsprache der Länder erbringen wird, bleibt abzuwarten (vgl. Abschnitt 7).

stehen, vermögen Erklärungsansätze, in deren Mittelpunkt Parteienwettbewerb und Wahlsteuerung stehen, für den hier zu untersuchenden Bereich nur bedingt Hilfestellung zu leisten. Die Gründe hierfür sind in den spezifischen Verfahren der Entscheidungsfindung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik zu suchen: Im Planungs- und Finanzierungsverbund der GAK werden staatliche Aufgaben weniger durch parlamentarischen Einfluß bestimmt, als vielmehr im Rahmen von Verhandlungen entschieden, in denen sich die Exekutiven von Bund und Ländern gegenüber sitzen (vgl. auch Hesse und Renzsch, 1990; Peffekoven, 1990; Benz, 1989)⁵⁾.

Im Rahmen der Wirtschaftswissenschaften, insbesondere der Finanzwissenschaft, hat sich die "Ökonomische Theorie des Föderalismus" verstärkt mit dieser Staatsform befaßt. Betrachtet man die Beiträge zur "Ökonomischen Theorie des Föderalismus", so finden sich wenige Erklärungsansätze für die Einführung und die zu beobachtende Stabilität föderaler Planungs- und Finanzierungsverbände. In den rein allokativ orientierten Ansätzen erfolgt die Verteilung der Aufgaben- und Finanzierungszuständigkeiten der föderalen Ebenen nach wohlfahrtstheoretisch fundierten Kriterien volkswirtschaftlicher Effizienz⁶⁾. Musgrave (1961) und Oates (1972) verweisen in ihren verteilungstheoretischen Ansätzen auf die Notwendigkeit, interkollektive Redistributionskompetenzen aus Gründen der politischen Durchsetzbarkeit allein der obersten föderalen Ebene zuzuordnen. Die Berechtigung interkollektiver Transfers beruht nach Auffassung beider Autoren auf der Notwendigkeit, durch die Schaffung und Aufrechterhaltung gewisser "Mindeststandards" langfristig die soziale und politische Stabilität einer Föderation sicherzustellen. Buchanan (1974) leitet eine Begründung für die gemeinsame Aufgabenerfüllung durch verschiedene föderale Ebenen

5) Die Frage nach der demokratischen Legitimation der sich herausbildenden neuartigen Strukturen der Entscheidungsfindung mit dem Ergebnis nachdrücklicher Kritik der Bürokratisierung der Politik, fehlender Transparenz und Zurechenbarkeit politischer Entscheidungen und einer damit verbundenen Schwächung der Legitimationskraft des Parteienwettbewerbs stand als ein zentraler Aspekt im Mittelpunkt der politikwissenschaftlichen Erforschung des Phänomens der Gemeinschaftsaufgaben (vgl. z.B. Lehmbuch, 1976).

6) In den allokativtheoretischen Ansätzen der "Ökonomische Theorie des Föderalismus" werden verschiedene pro-zentralistische bzw. -dezentralistische Zuordnungskriterien entwickelt. Für eine Zentralisierung der Aufgabenerfüllung spricht die Vermeidung von Nutzen-Kosten-Spillovers (vgl. Olson, 1969), die Nutzung von Economies-of-scale-Effekten (vgl. Tullock, 1969) und die Minimierung der Verhandlungs- und Organisationskosten (vgl. Olson, 1969). Eine stärkere Dezentralisierung der öffentlichen Aufgaben führt zu einer besseren Berücksichtigung der Wählerpräferenzen (vgl. Tiebout, 1961 und 1977), niedrigeren Konsensfindungskosten (vgl. Buchanan und Tullock, 1962), stärkerer fiskalischer Äquivalenz (vgl. Olson, 1969), größerem Innovationswettbewerb der Gebietskörperschaften (vgl. Tiebout, 1961 und 1977) und geringeren Bürokratie- und Kontrollkosten (vgl. Tullock, 1969).

aus der Tatsache ab, daß ein erheblicher Teil der öffentlichen Mittel für verteilungspolitische Zwecke nicht von denen für allokativ zu unterscheiden sei und daher die dezentrale Ebene bei allein zentraler Verteilungskompetenz ihrer Rechte und komparativen Vorteile bei der optimalen Faktorallokation beraubt würde. Dabei wird allerdings der Bereich der Entscheidungsverfahren, mittels derer gemeinsame und separate Aufgaben der föderalen Ebenen unterschieden und gemeinsame Aufgaben einvernehmlich erfüllt werden sollen, weitgehend ausgeblendet (vgl. Thöni, 1986)⁷⁾. Wenn jedoch konkrete Entscheidungsabläufe und Veränderungen der Entscheidungsstrukturen analysiert werden sollen, bedarf es eines Werkzeugs zur Operationalisierung dieses Problems. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe hat sich das auf die Akteursebene interorganisatorischer Entscheidungsstrukturen ausgerichtete Konzept der Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus bewährt.

Deshalb soll an dieser Stelle an die Arbeiten von Fritz W. Scharpf und anderen Politikwissenschaftlern angeknüpft werden, die bereits in den siebziger Jahren die im internationalen Vergleich⁸⁾ einmaligen Entscheidungsstrukturen des kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik analysiert haben. Die Untersuchungen von Scharpf, Reissert und Schnabel (1976; 1977) umfaßten auch eine Fallstudie zur GAK, die im Rahmen eines größeren Forschungsprojekts über die Politikverflechtung zwischen Bundes-, Länder-, und Gemeindeebenen in solchen Politikbereichen, in denen ein entsprechender Planungs- und Finanzierungsverbund institutionalisiert worden war, durchgeführt wurde.

Der von Scharpf, Reissert und Schnabel gewählte theoretische Ansatz verwendet insbesondere Elemente der Interorganisationstheorie und soll im folgenden kurz dargestellt werden (vgl. Scharpf, Reissert und Schnabel 1976; Scharpf 1985; Benz 1989). Als Ursachen möglicher Verhaltensstrategien im Konsensbildungsprozeß sind das vorherrschende Verhalten der Akteure bei der Präferenzbildung und die Wahl der Entscheidungsregel von zentraler Bedeutung (vgl. Abbildung).

Zwar kann sich das für die Politikverflechtung charakteristische Prinzip faktisch einstimmiger, zumindest in hohem Maße konsensbedürftiger Entscheidungen theoretisch mit allen in den vier Feldern dargestellten Konsensbildungsmodalitäten verbinden. Konkret scheiden jedoch die in den Feldern (3) und (4) genannten Strategien "Paternalismus" und "Konfrontation" weitgehend aus, weil sie den Erfordernissen einer auf Dauer angelegten ebenenüberschreitenden und "bundestreu" Zusammenarbeit und der Machtbalance in einem Bundesstaat widersprechen. Da die Strategie "Problemlösen" bei einer anstehenden Entscheidung in hohem Maße die freiwillige

7) Siehe dazu z.B. die Untersuchungen der "Intergovernmental (fiscal) relations" von Scott (1950; 1952; 1978), Breton (1965 und 1978) und Breton, Scott (1978 und 1980).

8) Siehe zur Andersartigkeit des föderalistischen Systems der USA z.B. Wildavsky (1967).

		Präferenzbildung	
		<i>gemeinsam</i>	<i>gruppenintern</i>
Entscheidungsregel	<i>einvernehmliche Entscheidung</i>	(1) PROBLEMLÖSUNG	(2) BARGAINING
	<i>oktroyierte Entscheidung</i>	(3) PATERNALISMUS	(4) KONFRONTATION (ADJUDIKATION)
Quelle: SCHARPF, Fritz W.: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. - Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), Heft 4, S. 339.			

Konfliktreduzierung die Möglichkeiten einheitlichen, zielgerichteten Handelns einschränken. Unwahrscheinlich sind Lösungen, bei denen einzelne Beteiligte durch Innovationen benachteiligt werden. Zudem setzen die skizzierten Strategien die Verfügbarkeit von zusätzlichen Finanzressourcen voraus, um sicherzustellen, daß kein Akteur als Verlierer gegenüber dem Status quo ante aus den Verhandlungen hervorgeht. Der

Schema der Konsensbildungs-Modalitäten

Aufgabe gruppenspezifischer Interessen erfordert, ist von "Bargaining" als der dominanten Strategie der Konsensbildung innerhalb verflochtener Politikfelder auszugehen, sofern vorausgesetzt wird, daß sich alle Beteiligten individuell-rational verhalten.

Dies hat für den Prozeß der kooperativen Politikformulierung in verflochtenen Politikbereichen konkrete Folgen. Einmal führen unterschiedliche territoriale, sektorale, politische und administrative Interessen zwischen den beteiligten Akteuren zur Steigerung des Konfliktniveaus. Gleichzeitig begünstigt die dominante Verhaltensstrategie bestimmte Formen der Konfliktbewältigung. Da die Mittelverteilung im politischen Status quo als quasi pareto-optimaler Zustand angesehen wird, sind Veränderungen der geltenden Regelungen nur möglich, wenn eine Umverteilung des vorhandenen Plafonds durch eine Aufstockung desselben zugunsten neuer Regelungen umgangen wird. Der politische Widerstand jener Beteiligten, die durch eine Umverteilung des vorhandenen Planfonds schlechter gestellt würden, wird durch die Tatsache reduziert, daß sich zwar ihr relativer Anteil an den verfügbaren Gesamtmitteln verringert, aber ihr ursprünglicher absoluter Anteil zumindest unverändert bleibt.

Da im Rahmen der GAK zwischen den beteiligten Ländern und zwischen diesen und dem Bund erhebliche Interessendifferenzen vorausgesetzt werden können, gleichzeitig aber hohe Anforderungen an die erforderliche Stimmenzahl im PLANAK gestellt werden und überdies politische und verfassungsrechtliche Gründe eine einseitige Durchsetzungsstrategie ausschließen, besteht die Gefahr, daß das System entscheidungs- und handlungsunfähig wird.

Nur durch Strategien der Konfliktreduzierung können konsensfähige Lösungen erzeugt werden. Zu den Elementen einer solchen Verfahrensweise zählt die Gleichbehandlung der Beteiligten, die Orientierung am Status quo ante, die Besitzstandswahrung sowie die Anerkennung von Tabu-Zonen durch gegenseitigen Verzicht auf Eingriffe in bestehende Programme und Interessenpositionen. Die Kehrseite dieser Verfahrensweise besteht darin, daß solche Strategien der

faktische Entscheidungsprozeß kann daher auch als Positivsummenspiel aufgefaßt werden. Eine Einigung setzt voraus, daß für jeden Beteiligten deren erwarteter Nutzen mindestens ebenso groß ist wie der bei Nicht-Einigung erwartete. Zusätzliche Komplexität gewinnt die Entscheidungssituation, wenn in die Verhandlungen andere Politikbereiche einbezogen werden, um durch Paket-Lösungen einen Interessenausgleich zu erzielen.

Übersteigen die Opportunitätskosten einer Einigung - auch unter Einbeziehung denkbarer Paket-Lösungen - die einer Nicht-Einigung, so wird der betroffene Akteur einen Ausstieg aus der Kooperation erwägen. Diese "Exit-Option" (vgl. Hirschman, 1970) kann auch als Drohung in Verhandlungen eingesetzt werden, um in einer Konfrontationsstrategie Zugeständnisse zu erzwingen. Voraussetzung ist, daß der Ausstieg den verbleibenden Kooperationsteilnehmer glaubhaft erscheint und zu deren Lasten geht. Für die an der GAK beteiligten Länder bestünde ein Ausstieg aus einem Abbau bzw. einer Nichtinanspruchnahme der Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe bei gleichzeitiger Ausweitung eigener oder in Zusammenarbeit mit der EU durchgeführter Maßnahmen. Die nunmehr rein formelle Mitarbeit im PLANAK würde dagegen aus verfassungsrechtlichen Gründen aufrechterhalten⁹⁾.

4 Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vor der deutschen Vereinigung

In der Vergangenheit wurde das Rahmenwerk der Gemeinschaftsaufgabe mehrfach dazu eingesetzt, einen Konsens zwischen Bund und Ländern herbeizuführen und veränderten agrarpolitischen Leitvorstellungen und Anforderungen gerecht zu werden. Da bei der geschilderten Konstellation der Verhandlungspartner im PLANAK der GAK von Anfang an die Festlegung eines Verteilungsschlüssels der Bundeszuweisung

9) In diesem Sinne sind auch alle folgenden Ausführungen zu einem möglichen Ausstieg einzelner Bundesländer aus der GAK zu verstehen.

gen im Vordergrund stand, ergab sich ein gewisser Widerspruch: Die Konfiguration des Politiknetzes brachte in erster Linie Verteilungsinteressen und daraus resultierende politische Auseinandersetzungen (vgl. z.B. Agra-Europe, 1978) zum Tragen, während die Politikinhalte - Agrarstrukturverbesserung und ländliche Regionalpolitik - weitgehend nach Allokationskriterien, wie auch von agrarökonomischer Seite gefordert, gestaltet werden sollten (vgl. z.B. Becker, Lampe und Meinhold, 1978; Brüse, Krüll und Struff, 1978; Jochimsen und Leiner, 1978; Lütthge, 1979).

Die innerhalb der Gemeinschaftsaufgabe zu regelnden Interessengegensätze lassen sich vor allem durch agrarstrukturelle Unterschiede zwischen den Bundesländern und durch voneinander abweichende Vorstellungen darüber erklären, wie sich die Agrarstruktur und damit die Agrarstrukturpolitik zukünftig entwickeln sollte. Vor der deutschen Wiedervereinigung war ein deutlicher "Nord-Süd-Konflikt" erkennbar. Bayern und Baden-Württemberg präferierten beispielsweise eine breite Streuung der Fördermittel zum Ausgleich natürlicher Standortnachteile, um die Betriebsform der bäuerlichen Familienwirtschaft zu erhalten und eine flächendeckende Bewirtschaftung zu gewährleisten (vgl. Kiechle, 1989). Niedersachsen und Schleswig-Holstein betonten stärker die gezielte Investitionsförderung landwirtschaftlicher Betriebe mit erkennbarem Entwicklungspotential, um so die Wettbewerbsfähigkeit des landwirtschaftlichen Sektors zu verbessern.

Wesentlich mitbestimmend für die Gemeinschaftsaufgabe war außerdem die gemeinsame Agrarstrukturpolitik der EU, die ihrerseits von der Lage auf den Binnen- und Weltagarmärkten sowie der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst wurde und daher seit dem Bestehen der GAK erheblichen Veränderungen unterlag. Die 1972 in Kraft getretene gemeinsame Richtlinie 72/159/EWG zur Agrarstrukturpolitik orientierte sich vorrangig an dem Ziel der landwirtschaftlichen Produktivitätssteigerung, wobei die Maßnahmen der Investitionsförderung als Ausgleich für eine restriktivere Agrarpreispolitik zu verstehen waren. Über die Beschränkung der Investitionsförderung auf entwicklungsfähige Betriebe bestand zu Anfang ein Konsens zwischen Agrarpolitik und agrarökonomischer Forschung (vgl. z.B. Köhne, 1970; Zeddes, 1974)¹⁰. Der länderspezifisch sehr unterschiedliche Anteil entwicklungsfähiger Betriebe erschwerte aber die Durchsetzbarkeit dieser Konzeption (vgl. Gutachten des wissenschaftlichen Beirats, 1975). In Verbindung mit der gesamtwirtschaftlichen Krise in der zweiten Hälfte der siebziger

Jahre und daraus resultierend den fehlenden Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Agrarsektors trat ein anderes Ziel in den Vordergrund, nämlich die Erhaltung landwirtschaftlicher Arbeitsplätze (vgl. z.B. Köhne, 1983; Leiner, 1985; Heil, 1987; Mayr und Schmitt, 1985). Die Folge dieser Einflüsse war vor allem eine "Aufweichung" der Agrarstrukturpolitik im Bereich der einzelbetrieblichen Förderung, die mehr und mehr von der Einkommenssicherung beherrscht wurde und folglich eine große Anzahl von im Grunde nicht entwicklungsfähigen Betrieben in die Förderung einbezog. Dieser Entwicklung entsprach auch weitgehend die 1985 durch den Ministerrat erlassene Effizienzverordnung (VO (EWG) Nr. 797/85). Da diese den Mitgliedstaaten mehr Gestaltungsspielraum als vorher einräumte, kam sie den Zielen der deutschen Agrarstrukturpolitik entgegen, die inzwischen weniger von Bemühungen nach höherer Effizienz als vielmehr von Aspekten der Strukturkonservierung und Mittelverteilung unter den Bundesländern dominiert wurden.

Im Verlauf der achtziger Jahre waren folgende Veränderungen der Gemeinschaftsaufgabe von besonderer Bedeutung:

- (1) Abnehmende Priorität der Effizienzkriterien in der investiven Förderung durch die Abschaffung der Förderschwelle;
- (2) Stärkere Ausrichtung der Förderung auf Maßnahmen der Arbeiterleichterung und auf die flächendeckende Erhaltung bäuerlicher Familienbetriebe;
- (3) Einführung eines Agrarkreditprogramms unter Einbeziehung der Nebenerwerbsbetriebe;
- (4) Ausweitung der Ausgleichszulagen-Gebiete auf mehr als 50 % der LF in der Bundesrepublik.

Die genannten Maßnahmen verdeutlichen die Erweiterung der Zieldimension der Gemeinschaftsaufgabe, die sich offensichtlich auf diese Weise an die Vielschichtigkeit der beteiligten politischen Interessen anpaßte.

Die nun nicht mehr vorrangig nach dem Kriterium der Allokationseffizienz ausgerichtete Bestimmung der GAK läßt sich exemplarisch an der Entwicklung von Maßnahmen zur Erhaltung der Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten verdeutlichen. Die 1974 mit dem "Bergbauernprogramm" eingeführte Ausgleichszulage war zunächst - de jure - nicht in die GAK integriert. Die an der GAK orientierten Vergaberegeln begünstigten insgesamt etwa 10 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) (vgl. Agrarstrukturbericht 1987/88). Durch die mehrfache Ausweitung der Förderkulisse wurde die Ausgleichszulage quantitativ zur wichtigsten Einzelmaßnahme der GAK: 1980 umfaßte die Förderung noch 74 000 Betriebe mit 97 Mill. DM, 1992, bezogen auf die ABL¹¹), dagegen 242 000 Betriebe mit 750 Mill. DM (vgl. Agrarbericht 1993, Schaubild 19). Die

10) Besonders in den siebziger Jahren hat sich die agrarökonomische Forschung mit der Frage der Verbesserungsfähigkeit der einzelbetrieblichen Förderung auseinandergesetzt (vgl. z.B. Lütthge, 1977; Meinhold und Lampe, 1977; Block, 1977). Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch eine öffentliche Anhörung vor dem Agrarausschuß des Deutschen Bundestages zur GAK (vgl. Ausschußdrucksache des Deutschen Bundestages 8/28 vom 22.11.1977; Agra-Europe, 1977).

11) Gesamtes Bundesgebiet: 1,041 Mrd. DM und 250 000 Betriebe (Zahlen ohne die zusätzlichen Landesmittel in Baden-Württemberg).

1988 beschlossene Änderung des Gesetzes über die GAK¹²⁾ trug dieser Entwicklung Rechnung, indem die Zieldefinition der GAK um das Kriterium "Ausgleich natürlicher Standortnachteile" erweitert und so die faktisch bereits vollzogene Aufnahme der Ausgleichszulage in die GAK nachträglich gerechtfertigt wurde (vgl. Kiechle, 1989).

Die Aufnahme der Marktentlastungsmaßnahmen (Flächenstilllegungen, Extensivierung) als Bestandteile einer Umorientierung der gemeinsamen Agrarmarktpolitik in die Gemeinschaftsaufgabe bestätigt die herausragende Stellung, die dieser Institution in der bundesdeutschen Agrarpolitik zukommt¹³⁾. Trotz vielfältiger Kritik und einer zeitweise erheblichen Mittelreduzierung infolge der Haushaltskonsolidierung zu Beginn der achtziger Jahre erwies sich die GAK aus Sicht der Beteiligten offenbar auch unter sich ändernden Anforderungen als hinreichend leistungs- und anpassungsfähig. Es liegt daher nahe, daß diese etablierte Institution zur Konsensbildung und organisatorischen Umsetzung agrarpolitischer Maßnahmen auch im Fall der agrarstrukturellen Förderung in den NBL ihren besonderen Stellenwert behält.

Im Unterschied zu den vielfältigen Veränderungen der Politikhalte zeigt eine Betrachtung der Entwicklung des Verteilungsschlüssels der Bundesmittel auf die Länder die Persistenz diesbezüglich getroffener Entscheidungen. Mit Ausnahme der erheblichen Ausweitung der Ausgleichszulage Mitte der achtziger Jahre, die Bundesländer mit einem überdurchschnittlichen Anteil benachteiligter Gebiete relativ besser stellte, blieb der einmal gefundene Verteilungsschlüssel zwischen den ABL weitgehend konstant. Dies gilt insbesondere auch für die oben genannte Phase der Haushaltskonsolidierung zu Anfang der achtziger Jahre. Zudem erfolgte die Veränderung des Länderschlüssels Mitte der achtziger Jahre in Verbindung mit einer Ausweitung des Mittelvolumens, so daß kein Bundesland absolute Kürzungen der Mittelzuweisungen hinzunehmen hatte (vgl. Agrarstrukturbericht 1985/86).

Neben den genannten Einflüssen wurde die Politikformulierung in der GAK durch drei wesentliche Konfliktlinien bestimmt:

- (1) Die Auseinandersetzung zwischen nördlichen und südlichen Bundesländern der alten Bundesrepublik über die Ausgestaltung der Fördergrundsätze aufgrund der stark divergenten Agrarstrukturen und abweichender agrarstrukturpolitischer Zielvorstellungen.

12) BGBl I, 1988, S. 1053.

13) Der Grundsatz, daß sich Bund und Länder im Verhältnis 60 : 40 an der Aufbringung der Mittel für die Gemeinschaftsaufgabe beteiligen, wurde allerdings durchbrochen, weil die Länder diese Maßnahmen der in den Kompetenzbereich des Bundes und der EU fallenden Markt- und Preispolitik zuordneten und deshalb zunächst eine Beteiligung an der Finanzierung der Marktentlastungsmaßnahmen gänzlich verweigerten. Als Verhandlungskompromiß wurden die o.g. Maßnahmen einem eigens für sie geschaffenen Sonderrahmenplan zugeordnet und mit einem besonderen Finanzierungsschlüssel von 70 : 30 zu Lasten des Bundes ausgestattet.

- (2) Der Domänekonflikt Bund-Länder, der sich einmal an der Frage von Eingriffs- und Kontrollmöglichkeiten des Bundes bzw. der Handlungsspielräume der Länder und zum zweiten an der Frage der Finanzierung agrarstruktureller Maßnahmen entzündet. Hierbei verläuft die Konfliktlinie jedoch nicht einheitlich zwischen dem Bund auf der einen und den Bundesländern auf der anderen Seite, sondern es sind Koalitionen aus finanzschwachen Ländern und dem Bund gegen die finanzstarken Länder möglich.
- (3) Der parteipolitische Konflikt im PLANAK zwischen CDU/CSU-geführten (B-Ländern) und SPD-geführten Bundesländern (A-Ländern).

Aus den aufgezeigten Konfliktlinien wird deutlich, daß zwischen der erforderlichen Einigkeit bei der Programmaufstellung der GAK und dem skizzierten großen Konfliktpotential ein erheblicher Kontrast besteht. Es ist daher erkennbar, daß in der Vergangenheit stets eine latente Gefahr der Blockade politischer Entscheidungsprozesse bestanden hat. Dieser Gefahr konnte in den Verhandlungen, wie bereits angeführt, nur durch bestimmte konfliktminimierende Strategien und Lösungen begegnet werden, in denen die Hauptursache für die Persistenz des Verteilungsschlüssels der Mittelzuweisungen zu sehen ist.

5 Stand der Übertragung der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" auf die neuen Bundesländer und Faktoren der künftigen Entwicklung

Die NBL wurden mit dem Rahmenplan 1991-1994 erstmals in die GAK einbezogen, wobei eine Reihe bestehender Fördergrundsätze übergeleitet, daneben aber auch einige spezifisch auf die NBL ausgerichtete Fördergrundsätze in den Rahmenplan aufgenommen wurden¹⁴⁾. Mit dem Rahmenplan 1992-1995 erfolgte die Einführung der Ausgleichszulage in den NBL (vgl. Schlaheck, 1993). Trotz weiterer Modifikationen in den folgenden Rahmenplänen steht eine Vereinheitlichung der Fördergrundsätze für die einzelbetriebliche Investitionsförderung in den ABL und NBL weiterhin aus:

- (1) Es bestehen nach wie vor Fördergrundsätze und -konditionen, die ausschließlich in den alten bzw. in den neuen Bundesländern gültig sind. Die von der EU in Art. 38 der Effizienzverordnung (VO (EWG) Nr. 2328/91) befristet zugelassenen Ausnahmeregelungen für die NBL (vgl. Schlaheck, 1993) wurden bereits bis 31.12.1996 verlängert (vgl. Agra-Europe, 1993).

14) So etwa die Grundsätze "Wiedereinrichtung und Modernisierung bäuerlicher Familienbetriebe im Haupterwerb" und "Gewährung von Hilfe zur Umstrukturierung landwirtschaftlicher Unternehmen sowie für neugegründete landwirtschaftliche Unternehmen in Form juristischer Personen und Personengesellschaften" (vgl. Klare, 1991).

(2) Der GAK-Finanzplafonds des Bundes wurde im Zuge der Einbeziehung der NBL beträchtlich ausgeweitet, um eine Reduzierung der bislang für die ABL bereitgestellten Mittel weitgehend zu vermeiden¹⁵⁾. Die Bundesmittel für Maßnahmen der GAK in den NBL stiegen von 640 Mill. DM (1991) auf 1 180 Mill. DM (1993). Sie erreichten damit einen Anteil von 44,9 % an den Gesamtausgaben.

Die genannten von der EU eingeräumten Ausnahmeregelungen und die Aufstockung der Finanzmittel des Bundes tragen bislang zu einer Vermeidung politischer Konflikte bei der Ausgestaltung der GAK bei. Trotz der verlängerten Sonderregelungen darf vermutet werden, daß finanz- und haushaltspolitische Konsolidierungserfordernisse und damit ein geringeres Mittelvolumen sowie die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung der Fördergrundsätze mittelfristig eine Umverteilung zugunsten der NBL nach sich ziehen könnte. Einige Änderungen der Fördergrundsätze nach 1991 lassen den Schluß zu, daß die durch den Beitritt der NBL vergrößerte Divergenz der Betriebsgrößenstruktur in der Bundesrepublik bereits Rückkoppelungseffekte auf die Ausgestaltung der Förderung in den alten Bundesländern gehabt hat. Offenbar haben sich hierbei Forderungen der ABL durchgesetzt, ihre Betriebe zumindest annähernd in gleicher Weise wie Betriebe in den NBL, d. h. insbesondere unter Wegfall bisheriger Obergrenzen (vgl. Lückemeyer, 1993), fördern zu können. Als wichtigste Beispiele sind zu nennen:

- (1) Die Ausgleichszulage, in der die bisherigen Höchstgrenzen je Zuwendungsempfänger und Jahr zunächst für die Jahre 1992 und 1993 ausgesetzt wurden;
- (2) Die deutliche Anhebung der Prosperitätsschwelle im einzelbetrieblichen Förderungsprogramm (EFP)¹⁶⁾;
- (3) Die Ausdehnung der Förderung im EFP und im Wiedererichterprogramm auf Kooperationen mit mehr als drei Mitgliedern.

Die künftige Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe wird somit maßgeblich durch zwei Faktoren geprägt werden:

Zum einen ist die gemeinsame Agrarstrukturpolitik der EU mit neuen finanziellen Anreizen, aber auch mit spezifischen Verfahren zur Planung und Kontrolle der Maßnahmen verbunden, die an das föderalistische System der Bundesrepublik angepaßt werden müssen (vgl. Von Meyer, 1991)¹⁷⁾. Der Konflikt hinsichtlich der Kompetenzaufteilung zwischen den verschiedenen Ebenen war bislang nur dadurch lösbar, daß den Mitgliedstaaten ein relativ weites Handlungsspielraum zur Ausgestaltung der Programme gelassen wurde.

Zum anderen ist der PLANAK durch den Beitritt der NBL mit neuen politischen Koordinationsaufgaben konfrontiert worden, die durch die Einführung und Finanzierung spezifischer Maßnahmen für ihr Gebiet bedingt sind. Hier liegt vermutlich das größere Veränderungspotential der Gemeinschaftsaufgabe. Die gemeinsame EU-Agrarstrukturpolitik mit ihrem weitgefaßten nationalen Handlungsspielraum wird nur bedingt geeignet sein, konsensfähige Lösungen vorzugeben

und damit die Konflikte zwischen Bund und Ländern bei den Verhandlungen im PLANAK zu reduzieren.

6 Interessenkonstellationen und Konfliktlinien bei der Angleichung der Fördergrundsätze

Trotz ausgeprägter Konfliktlinien zwischen den Akteuren und gleichzeitigem hohen Konsensbedarf zur Planung hat die bisherige Entwicklung der GAK deren Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedingungen erwiesen. Eine Übertragbarkeit dieser Erfahrung auf die Zukunft ist aus mehreren Gründen nicht ohne weiteres anzunehmen. Da Anpassungen der Förderpolitik im PLANAK i.d.R. durch langwierige Verhandlungen hervorgebracht werden, erscheint dieses Verfahren für die kontinuierliche Durchsetzung schrittweiser Veränderungen der politischen Inhalte geeignet. Ob es auch zur Bewältigung des in den NBL ablaufenden raschen Wandels geeignet ist, bleibt noch zu klären. Die bisherige Entwicklung hat eine zunehmende Dominanz von Verteilungsinteressen gezeigt - Verteilung von Mitteln zugunsten der Agrarstrukturpolitik und unter den Bundesländern. Die Agrarstruktur- und mehr noch die "Agrarverfassungspolitik" in den NBL erfordert aber ausgesprochen allokativ-investive Zielsetzungen, die möglicherweise nicht mit den etablierten Konsensmechanismen in Einklang zu bringen sind.

Ein überblicksartiger Vergleich der neuen Konfliktdimensionen innerhalb des PLANAK nach dem Beitritt der NBL verdeutlicht die zu erwartende Veränderung der Entscheidungssituation. Für alle drei der in Abschnitt 4 in Bezug auf die "alte" Bundesrepublik genannten Gesichtspunkte kann eine Verschärfung der Konflikte angenommen werden.

Agrarstrukturelle Divergenzen: Trotz aller Unsicherheiten hinsichtlich der weiteren Entwicklung ist zu erwarten, daß sich das Spektrum der landwirtschaftlichen Betriebsstrukturen im vereinten Deutschland erweitern wird. Dies gilt nicht nur für die Betriebsgrößen, sondern auch für die sich abzeichnende Koexistenz von Unternehmen unterschiedlicher Rechtsformen. Die Virulenz dieser Konfliktlinie zeigte sich bereits Ende 1990 bei der Auseinandersetzung über die Fördergrundsätze zur Umstrukturierung landwirtschaftlicher Produktionsgenossenschaften.

Bund-Länder-Probleme: Aufgrund der spezifischen Betriebsstruktur entwickeln die NBL eigene Interessen bezüglich neuer Fördergrundsätze. Die neuen Länder stehen hier mit den alten Ländern in einem Wettbewerb um begrenzte finan-

15) Im Vergleich zum Ausgangsjahr 1990 wurden 1991 die für die ABL vom Bund bereitgestellten Mittel um 5 Mill. DM, 1992 um 25 Mill. DM und 1993 um 75 Mill. DM reduziert.

16) Diese wurde allerdings auch schon zuvor von Zeit zu Zeit angehoben.

17) Hier sei z.B. auf die enge Verknüpfung der Ziel-5a-Förderung, d.h. der Agrarstrukturförderung i.e.S., mit der Ziel-5b- und insbesondere der Ziel-1-Förderung verwiesen, die ihrerseits eine enge Koordination mit den Wirtschafts- und Sozialministerien des Bundes und der Länder erfordern.

zielle Ressourcen. Veränderte Formen der Koalitionsbildung im PLANAK sind denkbar und wahrscheinlich. Dabei ist zu erwarten, daß die NBL nur durch massive Bundeshilfe in der Lage sein werden, ihre Aufgaben zu erfüllen. Dies macht sie auf absehbare Zeit vom Bund abhängig, wodurch sich dessen Einfluß auf die Landespolitik vergrößern und sich so die Zentralisierungstendenz verstärken dürfte¹⁸⁾. Ein wahrscheinliches Szenario beinhaltet daher eine spannungsreiche Koalition zwischen dem Bund, den fünf neuen Ländern und den finanzschwächeren Ländern der alten Bundesrepublik auf der einen Seite und den finanzstarken Flächenstaaten auf der anderen Seite.

Parteipolitische Kohäsion: Zu fragen ist, ob die politischen Parteien, die bislang gleichsam als Bindeglied zwischen divergierenden landespolitischen Interessen fungierten und so das föderative Regierungssystem vertikal und horizontal verzahnten, dies unter den veränderten Rahmenbedingungen weiterhin in gleicher Weise erfolgreich bewältigen können. Zu erwarten ist, daß der Ausgleich unterschiedlicher Länderinteressen durch parteiinterne Kompromisse schwieriger zu bewerkstelligen sein wird; Länderkoalitionen über Parteigrenzen hinweg sind dagegen wahrscheinlicher als zuvor.

Wie sehr die genannten politischen Konflikte künftig virulent werden und einen erhöhten Bedarf an Verfahren zur Konfliktregulierung nach sich ziehen können, wird deutlich, wenn man sich die Entwicklung der Gemeinschaftsaufgabe (vgl. Abschnitt 3) noch einmal vor Augen führt und dabei vor allem die sich abzeichnenden Veränderungen berücksichtigt. Es ist davon auszugehen, daß der bisherige "Nord-Süd-Konflikt" über die Ausgestaltung der GAK durch einen ausgeprägteren "Ost-West-Konflikt" überlagert werden wird. Die unterschiedliche Häufigkeit bestimmter Betriebsgrößen in den westlichen und östlichen Bundesländern birgt schon allein deshalb Konfliktstoff, weil verschiedene Ausgleichszahlungen und Fördermittel betriebsgrößenabhängig gewährt werden. Insbesondere bezieht sich dies auch auf die im Rahmen der EU-Agrarreform als Ausgleich für reduzierte Preisstützungen eingeführten Kompensationszahlungen¹⁹⁾. Überdies wird von Seiten der ABL zunehmend die Befürchtung laut, daß sich die andersartige Betriebsstruktur in den NBL zukünftig zu Ungunsten der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe in den ABL auswirken könnte²⁰⁾.

Ein weiteres Argument für die Entstehung eines Ost-West-Konflikts im PLANAK trägt die Tatsache bei, daß die Transformation der Agrarstruktur und die wirtschaftliche Entwicklung des ländlichen Raums in den NBL einen erheblichen Mittelaufwand verursachen werden, der von Seiten der westlichen Bundesländer - je länger desto ausgeprägter - als ungleichgewichtige Verteilung aufgefaßt werden könnte. Sucht man nach möglichen politischen Lösungen für die anstehenden Konflikte, so wäre bei "objektiver" Betrachtung gewiß zunächst einzugestehen, daß die verfügbaren Finanzmittel in den neuen Bundesländern nötiger gebraucht werden als in den alten Bundesländern; jedenfalls dann, wenn man die Zielsetzung "Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse" zu re-

alisieren versucht. Bei gleichbleibendem Mittelvolumen der Gemeinschaftsaufgabe hieße dies aber, daß eine redistributive Politik in Form einer vorrangigen Mittelzuweisung an die neuen zu Lasten der alten Bundesländer erforderlich wäre. Nur im Fall der Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen könnte man sich auf eine distributive Politik der Art beschränken, daß die zusätzlichen Mittel ausschließlich den neuen Ländern zugute kämen. Vorstellbar wäre etwa ein höherer Anteil des Bundes bei der Finanzierung der Maßnahmen in den NBL.

Bei realistischer Betrachtung ist allerdings anzunehmen, daß die alten Bundesländer nicht a priori auf ihren Mittelanteil und auf eine paritätische Teilhabe am künftigen Mittelzuwachs der Gemeinschaftsaufgabe verzichten werden. Zur Sicherung ihres finanzpolitischen Status quo werden sie nach neuen Koalitionsmöglichkeiten suchen, die dann erfolgversprechend sind, wenn sich Interessenharmonien - wenn auch nur partiell und vorübergehend - zwischen einer hinreichenden Zahl von Bundesländern und dem Bund finden lassen. Bezogen auf einzelne Maßnahmen sind derartige Interessenharmonien und aus ihnen resultierende Länderkoalitionen im PLANAK durchaus denkbar. Um ein Beispiel herauszugreifen: Eine Koalition zwischen nördlichen und östlichen Bundesländern ist in der Frage einer verstärkt an Effizienzkriterien orientierten Ausrichtung der investiven Förderung vorstellbar, möglicherweise sogar zu Lasten der Ausgleichszulage und der Investitionsförderung in benachteiligten Gebieten. Eine ähnliche Übereinstimmung könnte in ihrer Haltung gegenüber der Prosperitätsklausel bestehen.

Obwohl einige Facetten der künftigen Entwicklung vorhersehbar sind, bleiben mehrere Faktoren noch weitgehend unbestimmt, die für das Entscheidungsverhalten der Akteure im PLANAK von zentraler Bedeutung sind. Die Interessenlage der NBL wird durch die Richtung und Intensität der agrarstrukturellen Entwicklung ebenso bestimmt wie durch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Zu berücksichtigen sind außerdem die komplementär wirkenden Strukturprogramme, insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" und die Förderung der Ziel-1- und Ziel-5b-Regionen durch die EU. Je mehr diese Maßnahmen und ihre Finanzierung simultan auf der föderativen Ebene verhandelt werden, desto mehr können sie auch zu einer Entschärfung der Verteilungskonflikte im Rahmen der

18) Allerdings erreichen Bund und NBL zusammen nur 21, mit Berlin 22 Stimmen im PLANAK; sie verfehlen daher die Mehrheit um 4 Stimmen.

19) So gilt beispielsweise die Obergrenze, die die im Rahmen der EU-Agrarreform eingeführten Prämien bei der Bullenmast auf 90 Schlachtbullen je Betrieb und Jahr begrenzt, bislang lediglich in den ABL, was insbesondere von Bayern kritisiert wird. Dort wird gefordert, entweder die Obergrenze zu beseitigen oder diese für alle Betriebe einzuführen (vgl. Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt, 1993).

20) Hier sei z. B. auf die Redebeiträge der MdB Deß und Michels anläßlich der Bundestagsdebatte zum Agrarbericht 1993 verwiesen.

Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" beitragen.

7 Mutmaßungen zu Anpassungsreaktionen an die veränderten Rahmenbedingungen

Seit Ende 1991 diskutieren Bund und Länder, einem Auftrag des PLANAK folgend, über eine Neuorientierung der einzelbetrieblichen Förderung im Rahmen der GAK. Unmittelbarer Anlaß war die Notwendigkeit, die geltenden sehr stark vom Leitbild des bäuerlichen Familienbetriebes bestimmten Fördergrundsätze in solcher Weise zu revidieren, daß sie die Einbeziehung der andersartig strukturierten ostdeutschen Betriebe gewährleisten. Der Umstand, daß sich erste Überlegungen des BML auf Referateebene bislang nicht zu konkreten Vorschlägen verdichtet haben, unterstreicht die Schwierigkeit einer Einigung. Unumstritten ist allerdings, daß zumindest mittelfristig eine Vereinheitlichung unumgänglich sein wird. Dabei spielt der Umstand eine Rolle, daß der in Aussicht gestellte neue gesamtdeutsche Förderrahmen eine Modifizierung der Effizienzverordnung der EU voraussetzt (vgl. Lückemeyer, 1993). Dagegen ist von einer Ausweitung der Diskussion auf die Strukturen und Prozesse der Problemverarbeitung und damit auf die Frage einer eventuellen institutionellen Neugestaltung der GAK bislang nichts bekannt geworden. Möglicherweise erscheint das System den beteiligten Interessengruppen innerhalb bestehender Verfahrensweisen als hinreichend anpassungs- und leistungsfähig (vgl. Benz, 1985). Denkbar ist auch, daß die mit einer Einbeziehung der institutionellen Grundlagen der GAK einhergehende Steigerung des Konfliktniveaus gescheut wird. Nicht nur, weil sie möglicherweise die Einigung über anstehende materielle Fragen blockieren könnte, sondern auch, weil jede institutionelle Reform eine Neuverteilung der Einflußmöglichkeiten nach sich ziehen würde und Minderheiten unter Umständen zukünftig auf ihre Fähigkeit zur Entscheidungsblockade verzichten müßten²¹). Eine institutionelle Änderung dürfte deshalb von den beteiligten Akteuren von vorneherein als so wenig vorteilhaft angesehen werden, daß die damit verbundenen Fragen im Sinne des Prinzips der antizipierenden Reaktion nicht auf die politische Tagesordnung gelangen.

Der heutige Integrationsstand der GAK läßt nur erste Mutmaßungen darüber zu, wie sich die Institution PLANAK an die veränderten Rahmenbedingungen anpassen könnte bzw. wie die an ihr beteiligten Akteure auf die zu erwartende Steigerung des Konfliktniveaus reagieren werden. Anpassungsreaktionen sind zunächst auf der Ebene der materiellen Politik zu erwarten. Zu diskutieren ist außerdem, ob und inwieweit sich Auswirkungen auf das Zusammenspiel der verflochtenen Politik Ebenen ergeben werden; insbesondere, was Gewichtsverlagerungen zwischen den föderalen Ebenen hinsichtlich des Grades ihrer Einflußnahme auf die Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik anbetrifft. Unter der Prämisse, daß das individuell-rationale Entscheidungs- und Handlungskalkül der Beteiligten ebenso fortbestehen wird wie die durch das föderative System der Bundesrepublik vorgegebene fakti-

sche Notwendigkeit, auf allen verflochtenen Politikfeldern ge-
deihlich zusammenzuarbeiten, ist anzunehmen, daß weiterhin die Strategie des Bargaining vorherrschend sein wird. Dennoch läßt die zu erwartende und oben skizzierte Steigerung des Konfliktniveaus Konfrontationsstrategien wahrscheinlicher werden, wobei einzelne Akteure auch die Exit-Option in Betracht ziehen könnten.

Die Notwendigkeit, einen gemeinsamen Rahmenplan mit den unterschiedlichen Interessen von sechzehn Bundesländern und des Bundes in Übereinstimmung zu bringen, beeinflußt dessen materielle Ausgestaltung und kann Rückwirkungen auf den institutionellen Handlungsrahmen haben. Auf der Grundlage der oben umrissenen Veränderung der Entscheidungssituation darf angenommen werden, daß der Förderrahmen der GAK in Zukunft noch sehr viel weiter als bisher gefaßt werden muß und daß sich die Komplexität des Verflechtungszusammenhangs weiter erhöht:

- (1) Die Umgestaltung bestehender und die Formulierung neu einzuführender Fördergrundsätze²²) wird den Ländern - im Rahmen der EU-Bestimmungen - sehr weite Ausgestaltungsbefugnisse eröffnen²³).
- (2) Da sich die spezifischen agrarstrukturellen Erfordernisse und Präferenzen der Bundesländer stärker als vor dem Beitritt der NBL unterscheiden werden, wird das von Bundesminister Borchert formulierte Ziel, die Anzahl der innerhalb der GAK angebotenen Maßnahmen zu verringern, nur schwer zu realisieren sein (vgl. Borchert 1993).
- (3) Bereits vor der Vereinigung führten einige Länder in Bereichen ihrer besonderen Präferenz, die sie im Rahmen der GAK und ihrer Fördergrundsätze nicht hinreichend gewahrt sahen, eigene Länderprogramme durch. Dieser Trend dürfte sich verstärken, wobei die eigenständige Finanzierung aus Landesmitteln erforderlich und mithin die Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes ausschlaggebend ist. Aus der zunehmenden Bedeutung der EU-Kofinanzierung könnte zukünftig auch ein verstärkter Wettbewerb zwischen der Europäischen Union und dem Bund um die Partnerschaft der Länder bei gemeinsamen Maßnahmen entstehen.

Die Konsequenz der in (1) und (2) umrissenen Entwicklung wäre, daß der Bund sein Ziel relativieren müßte, durch die GAK eine einheitliche, gleichgerichtete Politik unter weit-

21) Eine weitreichende Umgestaltung der Entscheidungsverfahren in der GAK würde voraussichtlich eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzen.

22) Die im Rahmen der flankierenden Maßnahmen der EU-Agrarreform beabsichtigte Förderung umweltgerechter Produktionsverfahren soll teilweise in die GAK integriert werden.

23) Wahrscheinlich ist eine Lösung des "policy-without-law" (Windhoff-Héritier, 1987). Dies würde konkret bedeuten, den Spielraum der Länder, denen die Durchführung der GAK obliegt, noch über das bestehende Maß hinaus zu erweitern.

gehender Gleichbehandlung der landwirtschaftlichen Betriebe zu gewährleisten - unabhängig davon, in welchem Bundesland ein landwirtschaftlicher Betrieb sich befindet. Aus der Sicht des Bundes bestünde daher die Gefahr, daß sein Gestaltungswille nicht länger zum Tragen kommen und die GAK zu einem Instrument des bloßen Geldverteilens degenerieren würde.

Während der Bund aufgrund obiger Überlegungen Interesse an institutionellen Veränderungen entwickeln könnte, dürfte der Fortbestand der GAK durch die Regierungen der Bundesländer nicht in Frage gestellt werden²⁴). Der durch den Beitritt der NBL größer gewordenen Gruppe finanzschwacher Länder kann ein zweifaches fiskalisch begründetes Interesse an der vertikalen Politikverflechtung unterstellt werden. Der hohe Bundesanteil an den Maßnahmen im Rahmen der GAK läßt die Verbund-Option deutlich attraktiver erscheinen als die Durchführung landeseigener, möglicherweise unter Beteiligung der EU finanzierter Programme. Finanzschwache Länder werden zudem durch die vertikale Politikverflechtung vor einem politischen Wettbewerb unter den Bundesländern geschützt, der mit einer Ausgabendynamik verbunden wäre, welcher die Finanzkraft diese Länder überfordern würde.

Für den Fortbestand der Mehrebenenverflechtung in der Agrarstrukturpolitik spricht überdies ein politikfeldbezogenes gemeinsames Eigeninteresse aller beteiligten agrarpolitischen Akteure. Die vertikale "Ressortkumpaneel" im Bereich der Agrarstrukturpolitik erleichtert die Etablierung neuer sowie die Verteidigung bestehender Maßnahmen gegen die konkurrierenden Interessen anderer Politikbereiche. Durch die Verteilung der Kosten auf mehrere föderale Ebenen verbessern sich die Durchsetzungschancen neuer Programme. Die Länderparlamente und der Bundestag bleiben von der Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik weitgehend ausgeschlossen, ihr Einfluß beschränkt sich auf die Annahme- bzw. Ablehnung der Programme im Rahmen der Gesamthaushaltspläne. Da in den Ländern die Neigung besteht, "keine Bundesmittel verfallen zu lassen", darf davon ausgegangen werden, daß die Parlamente der Bundesländer den Vorgaben des PLANAK i.d.R. keinen Widerstand entgegen bringen. Insbesondere den Länderregierungen bietet die vertikale Politikverflechtung die Möglichkeit, in der Öffentlichkeit die Vorteile der GAK als eigene politische Erfolge, die Nachteile hingegen als Versagen der übergeordneten föderalen Ebene darzustellen sowie die Ablehnung einzelner Forderungen mit dem Widerstand anderer Akteure im PLANAK zu begründen (vgl. Scharpf, Reissert und Schnabel, 1976; Klatt, 1989). Die ange-

24) Eine andere Position vertreten die Parlamente der Bundesländer. Im Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Länderparlamente über einen Vorschlag zur Änderung des Grundgesetzes vom 24.09.1991 wird einstimmig die Streichung des Art. 91 GG und damit auch die Abschaffung der GAK gefordert (vgl. Drucksache des Niedersächsischen Landtags 12/2797 vom 04.12.1991).

fürten Argumente für das substantielle Interesse der Länder am Fortbestand der GAK lassen Vermutungen über einen möglichen Ausstieg einzelner Ländern aus der Gemeinschaftsaufgabe eher unrealistisch erscheinen.

Die Überlegungen in (3) reflektieren die gewachsene Bedeutung der EU-Ebene, wobei die bisherige und zukünftige Auswirkung des Europäischen Integrationsprozesses auf das Kräfteverhältnis zwischen den im Rahmen der doppelten Politikverflechtung involvierten Ebenen Länder, Bund und EU sehr unterschiedlich diskutiert werden. Der Vermutung, daß der Bedeutungszuwachs der EU-Ebene zu einer Einengung der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes und zu verstärkten eigenständigen Aktivitäten der Länder in Kooperation mit der EU führen wird (sogen. "Sandwich-These"; vgl. Zimmermann, 1990), steht die These gegenüber, daß der Kompetenzzuwachs der EU-Ebene zu einer Aushöhlung der Eigenstaatlichkeit der Länder und - bezogen auf das Bundesländerverhältnis - zu einer Gewichtsverlagerung zugunsten des Bundes führen könnte (vgl. z.B. Hrbek, 1986). Begründet wird letztere These im wesentlichen mit der Integrationskompetenz des Bundes nach Art. 24 GG, die ausschließlich dem Bund im Rahmen des EU-Ministerrats Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Rechtssetzung der EU eröffnet.

In Bezug auf das Recht des Bundes, Befugnisse auf die EU zu übertragen, die innerstaatlich in den Kompetenzbereich der Länder fallen, steht indes eine Revision bevor. Die Länder konnten durch die nationalen Begleitgesetze zum Vertrag über eine Europäische Union eine Neugestaltung von Art. 23 GG durchsetzen, die nach der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht eine Verbesserung ihrer Position bei der innerstaatlichen Willensbildung im Vorfeld neuer Rechtssetzungsakte der EU und bei den Verhandlungen im Ministerrat zur Folge hatte²⁵). Diese Neugestaltung wird zweifellos die Verflechtung zwischen den Ebenen Bundesländer und EU verstärken und die Komplexität der föderalen Entscheidungsprozesse weiter erhöhen. Allerdings kann auch die verbesserte Außenvertretung der Länderinteressen durch den Bundesrat und -

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

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

an der Seite der Bundesregierung - im Ministerrat der EU nicht die Interessendifferenzen der Bundesländer untereinander in Fragen der materiellen Politik beheben. Die Basis, auf der gemeinsame Länderpositionen zur Agrarstrukturpolitik formuliert werden könnten, bleibt schmal. Für die Bundesländer-Beziehung bedeutet dies, daß sich der Bund nur selten einer geschlossenen Länderfront gegenübersehen dürfte. Das gemeinsame Länderinteresse dürfte allenfalls zu einer Verteidigung ihrer Handlungsspielräume und Domäneinteressen führen. Insofern scheint eine Entwicklung, die einer Bestätigung der Sandwich-These entsprechen würde, nicht in Sicht. Dem Fortbestand der GAK und ihren etablierten Entscheidungsverfahren droht also auch von Seiten der wachsenden Bedeutung der EU-Ebene keine unmittelbare Gefahr.

8 Zusammenfassung

Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" war in den zwei Jahrzehnten vor der deutschen Wiedervereinigung durch kontinuierliche Veränderung der materiellen Politik geprägt. Der politische Konsensbildungsprozeß im gemeinsamen Planungsausschuß von Bund und Ländern (PLANAK) wird von der erforderlichen 3/4-Mehrheit an Stimmen dominiert. Die daraus resultierenden langwierigen Verhandlungslösungen zur Implementierung neuer Politikinhalte erscheinen nicht mehr hinreichend geeignet angesichts der Probleme, die durch den raschen agrarstrukturellen Wandel in den neuen Bundesländern entstanden sind. Aus der gegenwärtigen Situation lassen sich drei Fragen ableiten, die im Rahmen dieses Beitrags diskutiert werden: Sind die gegenwärtigen föderalen Entscheidungsstrukturen ausreichend anpassungsfähig, um den veränderten Anforderungen gerecht zu werden? Welche institutionellen Veränderungen sind denkbar? Welchen Einfluß haben Veränderungen der föderalen Entscheidungsstrukturen auf die agrarstrukturpolitischen Inhalte, insbesondere auf die einzelbetriebliche Investitionsförderung und die Ausgleichszulage?

Auf der Grundlage der Theorie der Politikverflechtung sowie institutioneller und historischer Betrachtungen wird in diesem Beitrag die Vermutung formuliert, daß trotz der größeren Zahl beteiligter Akteure und der verschärften Interessengegensätze die GAK weiterhin Bestand haben wird. Daher muß das Verhalten der Akteure auch in Zukunft aus Strategien des "Bargaining" und der Konfliktreduzierung bestehen, um eine gemeinsame Planung und Finanzierung sicherzustellen. Gegen einen Ausstieg einzelner Beteiligter aus dem Planungs- und Finanzierungsverbund der GAK spricht ebenso das Interesse der größer gewordenen Gruppe agrarstruktur- und finanzschwacher Bundesländer an der finanziellen Beteiligung des Bundes wie das gemeinsame Interesse aller Beteiligter an der Abschottung des Budgets ihres Politikbereiches gegen konkurrierende Interessengruppen. Auch von der fortschreitenden Europäischen Integration ist keine entsprechend tiefgreifende Gewichtsverlagerung zwischen den drei beteiligten Ebenen Länder, Bund und Europäische Union zu erwarten. Die Konsequenz für die Inhalte der zukünftigen

Agrarstrukturpolitik aus den skizzierten institutionellen Rahmenbedingungen dürfte sein, den Förderrahmen noch erheblich offener zu gestalten als in der Vergangenheit. Das Ziel der GAK, eine einheitliche, gleichgerichtete Förderung der landwirtschaftlichen Betriebe zu gewährleisten, müßte dazu weiter relativiert werden. Insbesondere aus der Sicht des Bundes bestünde die Gefahr, daß die GAK zu einem Instrument des bloßen Geldverteilsens degenerieren würde.

Agricultural structure policies in unified Germany. Co-operative federalism and resulting policies: the case of the "Joint scheme for the improvement of the agricultural structure and coast protection"

In the two decades before unification of the two Germanies the "Joint Scheme for the Improvement of the Agricultural Structure and Coast Protection" (Joint Scheme) was characterized by long-term changes of its policies. The political decision-making process in the joint committee of Federal and State governments has been shaped by the rule that a majority of three fourth of all votes is required. The resulting bargaining process for implementing new policies will provide no adequate solution to the problems which arise during the rapid changes in the agricultural sector of the new Federal states. From the present situation, we can derive three main questions which are discussed by this paper: Are present federal structures of decision-making flexible enough to deal with the changing requirements? Which institutional innovations can be expected? How will agricultural structure policies, especially farm investment subsidies and compensatory allowances in less favoured areas, be affected by changing structures of federal decision-making?

This paper starts from the following hypothesis based on the theory of "Politikverflechtung" (political joint decision-making) and own institutional and historical considerations: Although the group of participating actors has increased and the confrontation of interests has been intensified, the Joint Scheme will continue to be the main instrument in German agricultural structure policies. To secure joint planning and federal grants strategies of bargaining and conflict-reduction will dominate the behaviour of the actors. Since the group of Federal states with insufficient agricultural structures and small budgetary resources is rather large, and because protection of their specific budget against competitive pressure groups represents a common interest of all participants, it seems unlikely that single participants will exit from the joint programme. Even the continuing process of European integration will not decisively change - as far as agricultural structure policy is concerned - the relationship between the three federal levels involved: the State and Federal governments and the European Union. As a consequence of the particular institutional framework, decision-makers in German agricultural structure policies may extend the scope of subsidies. In this case, one of the former intentions of the Joint Scheme - i.e. to plan and execute joint activities instead of only collecting separate programs - will no longer play any role. Above all, Federal government could take the point of view that the Joint

Scheme may degenerate to a pure instrument for budgetary redistribution to the Federal states.

Literatur

Agra-Europe 18 (1977), Nr. 49, Dokumentation, S. 1-30 (Thesen und Meinungen zur Agrarstrukturpolitik).

Agra-Europe 19 (1978), Nr. 45, Länderberichte, S. 1f. (Offene "Nord-Süd-Kontroverse" um die Gemeinschaftsaufgabe).

Agra-Europe 34 (1993), Nr. 51, Länderberichte, S. 14f. (Finanzierung der Gemeinschaftsaufgabe weiter unklar).

Bayerisches landwirtschaftliches Wochenblatt 183 (1993), Nr. 32, S. 42 (Brüssel killt die Bullenmäster).

Becker, H., Lampe, A. und Meinhold, K.: Sachliche und räumliche Schwerpunktbildung in der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes". Gutachten für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. Institut für Betriebswirtschaft der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL). Braunschweig 1978.

Benz, A.: Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat. Opladen 1985.

Benz, A.: Regierbarkeit im kooperativen Bundesstaat - Eine Bilanz der Föderalismusforschung. - In: Bandemer, S. v. und Wewer, G. (Hrsg.): Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analyse, Konzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft. Opladen 1989, S. 181-192.

Block, H.-J.: Kritik und Erweiterungsmöglichkeiten des EFPs aus agrarpolitischer Perspektive. - In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Die Entwicklung der Landwirtschaft und die Bedeutung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms (EFP). Loccumer Landwirtschaftstagung 1977. Loccumer Protokolle 2/1977, S. 97-113.

Borchert, J.: Der künftige Weg. Agrarstandort Deutschland sichern. - In: Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Agrarpolitische Mitteilungen, H. 4, Bonn 1993.

Breton, A.: A Theory of Government Grants. - The Canadian Journal of Economics and Political Science 31 (1966), S. 175-187.

Breton, A.: Economics of Representative Democracy. - In: The Institute of Economic Affairs (Hrsg.): The Economics of Politics. London 1978, S. 51-64.

Breton, A. und Scott, A.: The Economic Constitution of Federal States. Toronto, Buffalo und London 1978.

Breton, A. und Scott, A.: The Design of Federations. Montreal 1980.

Brüse, R., Krüll, H. und Struff, R.: Planungsvorschläge zur landwirtschaftlichen Strukturpolitik: Ziel-, Maßnahmen- und Regionalanalyse für die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur. Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V. Bonn 1978.

Buchanan, J. M.: Who should distribute what in a Federal System? - In: Hochmann, H. M. und Peterson, G. E. (Hrsg.): Redistribution through Public Choice. New York 1974, S. 22-41.

Buchanan, J. M. und Tullock, G.: The Calculus of Consent. 1. Aufl., Ann Arbor 1962.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" vom 21.07.1988. Bundesgesetzblatt (BGBl) I, Bonn 1988, S. 1053.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Einzelbetriebliches Förderungs- und soziales Ergänzungsprogramm für die Land- und Forstwirtschaft. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 150, Bonn 1970.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Die Verbesserung der Agrarstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht des Bundes und der Länder über den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (Agrarstrukturbericht). Bonn 1987 und 1989.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Stellungnahmen zur Öffentlichen Anhörung "Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur" am 29. und 30.11.1977. Ausschussdrucksache 8/28 vom 22.11.77. Bonn 1977.

Deutscher Bundestag (Hrsg.): Agrarbericht 1993. Agrar- und ernährungspolitischer Bericht der Bundesregierung. Bonn 1993.

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

Heil, M.: Einzelbetriebliche Investitionsförderung in Niedersachsen. - Agrarwirtschaft, Sh. 116, Hannover 1987.

Hesse, J. J. und Renzsch, W.: Zehn Thesen zur Entwicklung und Lage des deutschen Föderalismus. - Staatswissenschaften und Staatspraxis 1 (1990), H. 4, S. 562-587.

Hirschmann, A. O.: Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations and States. Cambridge (MA) 1970.

Hrbek, R.: Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozess. - In: Hrbek, R. und Thaysen, U. (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden 1986, S. 17-36.

- Jochimsen, H. und Leiner, G.: Zur Beurteilung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms: Wirtschaftliche Entwicklung und Planrealisation geförderter Betriebe. - Berichte über die Landwirtschaft 56 (1978), S. 29-54.
- Kiechle, I.: Agrarpolitik in einem föderativen Staat. Bonn 1989.
- Klare, K.: Modellrechnungen zur wirtschaftlichen Lage und zur investiven Förderung neu gegründeter landwirtschaftlicher Betriebe im Beitrittsgebiet. Arbeitsbericht aus dem Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL) 1/91. Braunschweig 1991.
- Klatt, H.: Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozeß. - In: Ellwein, T. et al. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3/1989, Baden-Baden 1989, S. 119-150.
- Köhne, M.: Zur Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe. - Agrarwirtschaft 19 (1970), H. 9, S. 285-296.
- Köhne, M.: Stand und Entwicklung der staatlichen Investitionsförderung in der Landwirtschaft. - Archiv der DLG, H. 71, Frankfurt am Main 1983, S. 31-45.
- Lehmbruch, G.: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart 1976.
- Leiner, G.: Ausgestaltung und Wirkung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms (EFP). Dissertation, Kiel 1985.
- Lückemeyer, M.: Landwirtschaftliche Betriebs- und Organisationsformen in den neuen Bundesländern. - In: THOROE, C. (Hrsg.): Agrarwirtschaft und ländlicher Raum in den neuen Bundesländern im Übergang zur Marktwirtschaft. Münster-Hiltrup 1993, S.203-209.
- Lüthge, J.: Die Einzelbetriebliche Förderung in Niedersachsen. - In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Die Entwicklung der Landwirtschaft und die Bedeutung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms (EFP). Loccumer Landwirtschaftstagung 1977. Loccumer Protokolle 2/1977, S. 18-32.
- Lüthge, J.: Zur Frage der Verteilung und Wirkung von Investitionshilfen im Rahmen der einzelbetrieblichen Förderung, dargestellt am Beispiel niedersächsischer Förderbetriebe. Dissertation, Göttingen 1979.
- Mayr, J. und Schmitt, H.: 10 Jahre Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - Auswirkungen auf Bayern. - Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch 62 (1985), H.6, S. 643-661.
- Meinhold, K. und Lampe, A.: Kritik und Erweiterungsmöglichkeiten des EFPs aus betriebswirtschaftlicher Sicht. - In: Evangelische Akademie Loccum (Hrsg.): Die Entwicklung der Landwirtschaft und die Bedeutung des Einzelbetrieblichen Förderungsprogramms (EFP). Loccumer Landwirtschaftstagung 1977. Loccumer Protokolle 2/1977, S. 81-98.
- Meyer, H. v.: Probleme und Perspektiven der Strukturpolitik im EG-Binnenmarkt. - In: Schmitz, P. M. und Weindlmeier, H. (Hrsg.): Land- und Ernährungswirtschaft im europäischen Binnenmarkt und in der internationalen Arbeitsteilung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 27, Münster-Hiltrup 1991, S. 443-449.
- Musgrave, R. A.: Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism. - In: National Bureau of Economic Research (Hrsg.): Public Finances: Needs, Sources and Utilization. New York und Princeton 1961, S. 97-122.
- Niedersächsischer Landtag - Zwölfte Wahlperiode (Hrsg.): Beschluß der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 24.09.1991. Reform der Finanzverfassung. Drucksache 12/2797 vom 04.12.1991. Hannover 1991, S. 22-35.
- Oates, W. E.: Fiscal Federalism. New York 1972.
- Oates, W. E.: Ein ökonomischer Ansatz zum Föderalismusproblem. - In: KIRSCH, G. (Hrsg.): Föderalismus. Stuttgart und New York 1977, S. 15-26.
- Olson, M. Jr.: The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. - American Economic Review 59 (1969), S. 479-487.
- Peffekoven, R.: Finanzausgleich im vereinten Deutschland. - Wirtschaftsdienst 70 (1990), H. 7, S. 346-352.
- Scharpf, F. W.: Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. - Politische Vierteljahresschrift 26 (1985), H. 4, S. 323-356.
- Scharpf, F. W.: Der Bundesrat und die Kooperation auf der "dritten Ebene". - In: Bundesrat (Hrsg.): 40 Jahre Bundesrat. Baden-Baden 1989, S. 121-161.
- Scharpf, F. W., Reissert, B. und Schnabel, F. (Hrsg.): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. Kronberg 1976.
- Scharpf, F. W., Reissert, B. und Schnabel, F. (Hrsg.): Politikverflechtung II. Kritik und Befunde aus der Praxis. Kronberg 1977.
- Schlagheck, H.: Agrarstrukturmaßnahmen in den neuen Bundesländern. Prioritäten und Perspektiven. - In: Alvensleben, R. v., Langbehn, C. und Schinke, E. (Hrsg.): Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e. V., Bd. 29, Münster-Hiltrup 1993, S. 55-62.
- Scott, A.: A Note on Grants in Federal Countries. - Economica 17 (1950), S. 416-422.
- Scott, A.: The Evaluation of Federal Grants. - Economica 19 (1952), S. 377-394.

- Scott, A.: An Economic Approach on the Federal Structure. - In: Berkowitz, S. D. (Hrsg.): Canada's Third Option, Toronto 1978.
- Thöni, E.: Politökonomische Theorie des Föderalismus. Baden-Baden 1986, S. 60-65.
- Tiebout, C. M.: An Economic Theory of Fiscal Dezentralization. - In: National Bureau of Economic Research (Hrsg.): Public Finances: Needs, Sources and Utilization. Princeton 1961, S. 79-96.
- Tiebout, C. M.: Eine ökonomische Theorie fiskalischer Dezentralisierung. - In: Kirsch, G. (Hrsg.): Föderalismus. Stuttgart und New York 1977, S. 36-50.
- Tullock, G.: Federalism: Problems of Scale. - Public Choice 6 (1969), S. 19-29.
- Wildavsky, A. (Hrsg.): American Federalism in Perspective. Boston 1967.
- Windhoff-Héritier, A.: Policy-Analyse. Frankfurt am Main und New York 1987.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.): Zu aktuellen Problemen der Agrarstrukturpolitik, Gutachten. Landwirtschaft - Angewandte Wissenschaft, H. 183, Münster-Hiltrup 1975.
- Zeddies, J.: Zur Beurteilung der Entwicklungsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen des einzelbetrieblichen Förderungsprogramms. Göttingen 1974.
- Zimmermann, H.: Gewichtsverlagerung im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß? - Wirtschaftsdienst 70 (1990), H. 9, S.451-456.
- Verfasser: Mehl, Peter und Rudolph, Markus, Dipl.-Volksw., Institut für Strukturforchung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Professor Dr. Eckhart Neander.