

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

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

Volume/Band 25

Jörg Eggers

**Dezentralisierung der Agrarumweltmaßnahmen
in der europäischen Agrarpolitik**

Hemmnisse eines institutionellen Wandels

**Shaker Verlag
Aachen 2005**

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	v
Vorwort des Autors	vii
Inhaltsübersicht	ix
Inhaltsverzeichnis	xi
Abbildungsverzeichnis	xvii
Tabellenverzeichnis	xix
Abkürzungsverzeichnis.....	xxi
1 Einleitung.....	1
1.1 Problemstellung.....	1
1.2 Zielsetzung und Forschungsfragen der Arbeit.....	2
1.3 Vorgehensweise	3
2 Neue Institutionen zur Lösung gebietsspezifischer Probleme.....	7
2.1 Auswahl des Projektgebietes und Entwicklung der Projektidee	7
2.2 Das Agrar-Umwelt-Forum.....	9
2.3 Durchführungshemmnisse der im Agrar-Umwelt-Forum entwickelten Agrarumweltmaßnahmen	14
2.4 Zusammenfassung.....	18
3 Die Agrarumweltmaßnahmen in der europäischen Agrarpolitik	19
3.1 Die Entstehung der Agrarumweltmaßnahmen als ein Teil der Agrarstrukturpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	19
3.1.1 Die Römischen Verträge und die 60er Jahre der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	20
3.1.2 Die 70er Jahre und die Entwicklung der Umweltpolitik	21
3.1.3 Die 80er Jahre und die Notwendigkeit einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	23
3.1.4 Die 90er Jahre und die McSharry-Reform.....	25

3.1.5 Die Agenda 2000 und die Einführung der zweiten Säule der Agrarpolitik	27
3.1.6 Exkurs: LEADER+	30
3.1.7 Die Halbzeitbewertung der Agenda 2000.....	30
3.1.8 Zusammenfassung.....	32
3.2 Die Agrarumweltmaßnahmen in der EU	33
3.2.1 Exkurs: Subsidiarität, Dezentralisierung und Partizipation in der europäischen Agrarumweltpolitik.....	34
3.2.2 Die Verordnung (EWG) Nr. 2078/1992	37
3.2.3 Die Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und ihre Durchführungsvorschriften	39
3.2.4 Die Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 und ihre Auswirkungen auf die Agrarumweltmaßnahmen.....	42
3.2.5 Die Modulation	43
3.2.6 Zusammenfassung.....	44
3.3 Die Rahmengesetze in der Bundesrepublik Deutschland.....	44
3.4 Die Agrarumweltmaßnahmen auf Länderebene	48
3.4.1 Die Agrarumweltmaßnahmen in Brandenburg.....	48
3.4.2 Die Agrarumweltprogramme Brandenburgs im Vergleich zu denen anderer Bundesländer	52
3.4.3 Zusammenfassung.....	55
3.5 Erfahrungen bei der Durchführung von Agrarumweltmaßnahmen.....	55
3.5.1 Die ökologische Treffsicherheit und ökonomische Effizienz der Maßnahmen.....	57
3.5.2 Defizite bei der Planung und Durchführung sowie der Akzeptanz von Agrarumweltmaßnahmen.....	61
3.5.3 Zusammenfassung und Fazit.....	64

4 Die Wahl von Institutionen zur „optimalen“ Bereitstellung von Umweltgütern	67
4.1 Die ökonomische Theorie des (Umwelt-)Föderalismus	67
4.1.1 Der spezifische Ansatz der ökonomischen Theorie des (Umwelt-)Föderalismus	67
4.1.2 Argumente für eine zentral oder dezentral ausgestaltete Agrarumweltpolitik.....	71
4.1.3 Optimale Ausgestaltung der Agrarumweltpolitik aus Sicht der Föderalismustheorie.....	74
4.2 Die Transaktionskostentheorie.....	77
4.3 Planung institutioneller Innovationen für eine nachhaltige Landwirtschaft.....	81
4.3.1 Planung, Wissen und Mehrebenenproblematik	82
4.3.2 Bestimmungsfaktoren der Institutionenbildung im Agrarumweltbereich.....	84
4.4 Zusammenfassung.....	87
5 Hemmnisse institutionellen Wandels vor dem Hintergrund ausgewählter Theorien	89
5.1 Der Institutionen- und Organisationsbegriff in der vorliegenden Arbeit.....	89
5.2 Theorien des institutionellen und organisatorischen Wandels	93
5.2.1 Theorien der Neuen Institutionenökonomie	94
5.2.1.1 Effizienztheorien institutionellen Wandels.....	94
5.2.1.2 Verteilungstheorie institutionellen Wandels.....	99
5.2.2 Theorien der Neuen Politischen Ökonomie.....	101
5.2.2.1 Die Ökonomische Theorie der Bürokratie.....	104
5.2.2.2 Die Theorie der Interessengruppen.....	106
5.2.2.3 Exkurs: Zentralisierung versus Dezentralisierung im Lichte der Neuen Politischen Ökonomie	108
5.2.3 Theorien des organisatorischen Wandels	109
5.3 Zusammenfassung.....	111

6	Analyserahmen, Vorgehensweise und Methoden	115
6.1	Die Konkretisierung der Forschungsfrage und der Arbeitshypothesen	115
6.2	Aufgaben und Design des Analyserahmens	118
6.2.1	Aufgaben des Analyserahmens	118
6.2.2	Design des Analyserahmens	120
6.3	Die Wahl der empirischen Methoden und der Forschungsprozess	127
6.4	Die Durchführung der Datenerhebung	132
6.4.1	Die Auswahl der Interviewpartner	132
6.4.2	Der Leitfaden und die Gesprächsführung	134
6.4.3	Die Datenfixierung	136
6.5	Die Auswertung der Interviews	137
7	Gestaltungs- und Durchführungsanalyse der Agrarumweltmaßnahmen	143
7.1	Die Handlungsarena „Agrarumweltmaßnahmen“	144
7.1.1	Akteure, ihre Positionen und Konstellation	146
7.1.1.1	Entstehung und Erlass der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	147
7.1.1.2	Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999	150
7.1.2	Die Akteure und ihre Handlungsorientierungen	156
7.1.2.1	Die europäische Ebene I: Die Europäische Kommission	157
7.1.2.2	Die europäische Ebene II: Das Europäische Parlament	166
7.1.2.3	Die Bundesebene	169
7.1.2.4	Die Landes- und Kreisebene	175
7.1.2.5	Verbände und Organisationen außerhalb der Verwaltung	183
7.1.3	Interaktionsformen und Kommunikationsstrukturen	188
7.1.3.1	Vertikale Interaktionsformen zwischen den politischen Ebenen	189
7.1.3.2	Horizontale Interaktionsformen innerhalb der politischen Ebenen	192
7.1.3.3	Vertikale und horizontale Interaktionsformen innerhalb einer „Organisation“	196

7.1.4 Wissen und Informationen.....	199
7.1.4.1 Das „Wissen“ der Akteure.....	199
7.1.4.2 Wissensbedarf, Bewusstseinsbildung und Wissensvermittlung...	201
7.1.5 Zusammenfassung.....	203
7.2 Der Einfluss der Politikumwelt.....	204
7.2.1 Die Osterweiterung.....	205
7.2.2 Die WTO-Verhandlungen und die EU-Umweltrichtlinien.....	206
7.2.3 Zusammenfassung.....	208
7.3 Institutionelle Hemmnisse auf den verschiedenen Ebenen von Regeln.....	209
7.3.1 Die „Metakonstitutionellen Regeln“: kognitive Handlungsorientierungen der Akteure.....	209
7.3.2 Die „Konstitutionellen Entscheidungsregeln“: Grundsatzregeln, die die Ausgestaltung der relevanten Verordnungen bestimmen.....	210
7.3.2.1 Regeln für die Interaktion zwischen der ersten und zweiten Säule.....	210
7.3.2.2 Institutionelles Ungleichgewicht hinsichtlich der Interessenvertretung.....	213
7.3.2.3 Wettbewerbsregeln für den Binnenmarkt.....	214
7.3.3 Die „Kollektiven Entscheidungsregeln“: Regeln zur Gestaltung, Durchführung und Kontrolle der Agrarumweltmaßnahmen.....	215
7.3.3.1 Regeln zur Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen für die Durchführung der Agrarumweltmaßnahmen.....	216
7.3.3.2 Die Verordnungen (EG) Nr. 1257/1999 und (EG) Nr. 1750/1999.....	217
7.3.3.3 Weitergehende Anforderungen an eine Verordnung zur Durchführung partizipativer und dezentraler Ansätze.....	219
7.3.4 Die „Operativen Entscheidungsregeln“: die Arbeits- und Durchführungsregeln der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999.....	221
7.3.4.1 Arbeitsregeln zur Planung, Genehmigung und Kontrolle von Agrarumweltmaßnahmen.....	221
7.3.4.2 Regeln zur Festlegung des Geltungsbereichs für Agrarumweltmaßnahmen.....	224

7.4 Die Ergebnisse vor dem Hintergrund ausgewählter Theorien.....	225
7.4.1 Ergebnisse vor dem Hintergrund der Neuen Institutionenökonomie	226
7.4.2 Ergebnisse vor dem Hintergrund der Neuen Politischen Ökonomie.....	233
7.4.3 Ergebnisse vor dem Hintergrund der Theorien organisatorischen Wandels.....	237
8 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	239
8.1 Die wesentlichen Hemmnisse eines institutionellen Wandels.....	239
8.2 Politikempfehlungen zur Überwindung der identifizierten Hemmnisse eines institutionellen Wandels	245
Literaturverzeichnis.....	251
Anhang	263