AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

GOOD GOVERNANCE IN DER EUROPÄISCHEN AGRARUMWELTPOLITIK: EINE INSTITUTIONENÖKONOMISCHE MEHREBENENANALYSE

Jörg Eggers[*]

Abstract

In diesem Beitrag wird die Frage nach Good Governance am Beispiel einer dezentralen und partizipativen Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 diskutiert und in wesentlichen Teilen beantwortet. Diese auf Grundlage der Effizienz- und Verteilungstheorien institutionellen Wandels durchgeführte institutionenökonomische Analyse zeichnet sich durch eine besondere Komplexität in Form einer doppelten Mehrebenenperspektive aus: Zum einen werden mit der EU-, Bundes-, Landes- und Landkreisebene die relevanten föderalen Ebenen betrachtet. Zum anderen wird dies durch einen ebenfalls auf vier Ebenen differenzierten Institutionenbegriff ergänzt. Diese von Ostrom (1998) abgeleiteten vier Regelebenen, die wiederum auf allen föderalen Ebenen lokalisiert sind, beinhalten jeweils eine Vielzahl von Regeln, die sich gegenseitig beeinflussen und deshalb von Ostrom (1998; 1999) als „verschachtelte Regeln“ bezeichnet werden. In dem Beitrag wird aufgezeigt, welche institutionellen Anreize und Hemmnisse das Handeln der Akteure entscheidend beeinflussen. Aufgrund der durch die kürzlich veröffentlichte neue Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zur Entwicklung des ländlichen Raumes weiterhin bestehenden politischen Relevanz werden abschließend einige Politikempfehlungen abgeleitet.

Keywords

Good Governance, EU, Gemeinsame Agrarpolitik, Agrarumweltmaßnahmen, Agrarumweltpolitik, Dezentralisierung, Institutionenökonomie, Mehrebenenanalyse

1. Einleitung

Douglass G. North (1992) bezeichnet Institutionen als die Spielregeln einer Gesellschaft. Es stellt sich jedoch die Frage, wann diese Spielregeln als effizient oder, anders ausgedrückt, als *Good Governance* bezeichnet werden können. Eine Antwort kann die Bewertung der auf bestimmte Institutionen zurückzuführenden Leistungen liefern. Sollten sich die erzielten Resultate einer Institution als unbefriedigend erweisen, schließt sich erstens die Frage an, was genau die Probleme sind und zweitens, warum sich bessere Institutionen im Sinne von *Good Governance* bisher noch nicht durchgesetzt haben. Diese Fragen werden im folgenden Beitrag

* Dr. Jörg Eggers, Institut für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus, Humboldt-Universität zu Berlin, Luisenstrasse 56 - D-10099 Berlin – Deutschland, E-Mail: joerg.eggers@agrar.hu-berlin.de.
Der Beitrag wurde erstellt im Rahmen der 46. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus (GeWiSoLa) in Gießen vom 04.-06. Oktober 2006.

am Beispiel der Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 in einer Mehrebenenanalyse auf europäischer, nationaler und Landesebene diskutiert.[1]

Dies geschieht vor dem Hintergrund anhaltender Kritik an der ökologischen Treffsicherheit, der ökonomischen Effizienz und die Akzeptanz der Agrarumweltmaßnahmen (Lowe und Baldock 2000; Osterburg und Stratmann 2002). Von verschiedenen Seiten wird eine weitergehende Dezentralisierung der Agrarumweltpolitik im Allgemeinen und der Agrarumweltmaßnahmen im Speziellen gefordert (Ewers und Henrichsmeyer 2000; Urfei 1999). Ebenso wird von den politischen Entscheidungsträgern die Notwendigkeit einer stärkeren Beteiligung lokaler Akteure hervorgehoben (Fischler 2000) und auch in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 formuliert. In der neuen Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 wird dies durch die Einführung der so genannten LEADER-Achse noch verstärkt. Trotzdem spielen dezentrale und partizipative Ansätze im Rahmen der ländlichen Entwicklung in Deutschland und den meisten anderen Mitgliedsstaaten nur eine geringe Rolle.[2] Der Versuch einer „institutionellen Veränderung" wurde in Brandenburg im Rahmen des Forschungsvorhabens „Ansätze für eine umweltgerechte landwirtschaftliche Produktion in Nordostdeutschland" (GRANO)[3] durch die Implementierung eines Agrar-Umwelt-Forums (AUF) umgesetzt. Eine Finanzierung der Durchführung der von den Mitgliedern des AUF entwickelten Agrarumweltmaßnahmen wurde jedoch von dem zuständigen Ministerium in Brandenburg nicht bewilligt.

Vor dem Hintergrund einer bisher fehlgeschlagenen Implementierung von Agrar-Umwelt-Foren werden in diesem Beitrag Hemmnisse eines institutionellen Wandels beschrieben, die die Etablierung dezentraler Ansätze für die Konzeption von Agrarumweltmaßnahmen behindern. Dies geschieht auf Grundlage einiger Annahmen der Effizienz- und Verteilungstheorie institutionellen Wandels. Diese Fragestellung erhält durch die Einführung der LEADER-Achse in die Verordnung zur ländlichen Entwicklung eine besondere Bedeutung, da hiermit ausdrücklich ein Buttom-Up-Ansatz gefordert und gefördert wird. Deshalb werden abschließend einige Politikempfehlungen abgeleitet, die diesbezüglich zu einer Good Governance führen können. Einleitend erfolgt eine kurze Darstellung der empirischen Methoden und des Analyserahmens.

---

1 Die empirischen Untersuchungen wurden im Rahmen einer Dissertation zu diesem Thema durchgeführt (Eggers 2005).

2 Ausnahmen bilden einige Pilotprojekte wie z. B. ein Modellvorhaben zur Ausschreibung von Agrarumweltmaßnahmen im Landkreis Northeim (Groth 2005) oder ein Agrar-Umwelt-Programm zur Förderung der Landwirtschaft in ostfriesischen Wallheckengebieten im Rahmen der Entwicklung des touristischen Markenproduktes „Naturpark Ostfriesland".

3 Das Projekt begann 1998 und endete im Jahr 2002. Auf einem Planungsworkshop im Rahmen des GRANO-Projektes entschieden sich die Teilnehmer, ein lokales Agrar-Umwelt-Forum zu erproben und in partizipativer Vorgehensweise lokal angepasste Agrarumweltmaßnahmen zu entwickeln. Eine ausführliche Beschreibung findet sich in Eggers (2005: 7ff.).

2. Empirische Methoden und Analyserahmen

2.1 Die Methodenwahl

Die Besonderheit der hier betrachteten Forschungsfrage zum institutionellen Wandel liegt in der doppelten Mehrebenenbetrachtung bzw. Mehrebenenproblematik[4], die in dieser Form eine hohe und wenig erforschte Komplexität mit sich bringt. Um den daraus erwachsenen Herausforderungen zu entsprechen, wurde die Frage der Methodenwahl zu Gunsten eines qualitativen Ansatzes beantwortet. Die qualitative Datenanalyse ist immer dann von Vorteil, wenn es darum geht, in die Tiefe und nicht in die Breite zu gehen. Sie hat seit jeher den Ruf, besonders gut für die Exploration neuer Forschungsfelder oder die Generierung von Hypothesen geeignet zu sein. Entgegen früherer Meinungen eignet sie sich ebenso zum Testen von Hypothesen (Miles und Huberman 1994: 10). Schlüter (2001) hat die Frage diskutiert, ob ein deduktives oder induktives Vorgehen grundsätzlich zu trennen ist, oder ob und inwieweit sich diese beiden scheinbar gegensätzlichen Herangehensweisen miteinander verbinden lassen. Aufbauend auf die Arbeit von Schlüter (2001: 118ff.) fällt auch in dieser Arbeit die Entscheidung zu Gunsten einer Verbindung der beiden Ansätze aus.

Grundlage der in diesem Beitrag dargestellten Ergebnisse sind neben einer Dokumentenanalyse und der Auswertung des GRANO-Projektes 25 Experteninterviews auf allen politischen Ebenen. Dabei wurden Akteure der mittleren bis oberen Hierarchieebenen ausgewählt. Die Auswertung der Interviews wurde in einem mehrstufigen Verfahren mit Hilfe der Auswertungssoftware „ATLAS ti“ durchgeführt.

2.2 Der Analyserahmen

Der Analyserahmen basiert einerseits auf dem von Elinor Ostrom entwickelten „Institutional Analysis and Development Approach” (IAD) (Ostrom 1998; 1999). Andererseits wird er durch Teile des „akteurzentrierten Institutionalismus“ von Mayntz und Scharpf (1995) und Scharpf (2000) an die Mehrebenen-Problematik angepasst. Er besteht aus vier Teilkomponenten: dem Agrar-Umwelt-Forum als impulsgebenden wissenschaftlichen Experiment, dem institutionellen Kontext mit vier Ebenen der Institutionenanalyse, der Handlungsarena und der Politikumwelt (Eggers 2005: 115). An dieser Stelle kann nur auf den für die Beschreibung der Ergebnisse besonders relevanten institutionellen Kontext eingegangen werden. Auf Grundlage von Ostrom (1999) wird dabei eine sehr differenzierte Betrachtung des Institutionenbegriffs vorgenommen, in der zwischen vier Ebenen von Regeln unterschieden wird.

Auf der untersten Ebene sind die „Operativen Entscheidungsregeln“, also die Durchführungs- und Ablaufregeln, angeordnet. Es handelt sich hierbei um operative Regeln, die den täglichen

[4] Damit sind zum einen die verschiedenen politischen Ebenen (EU, Bundes-, Landes- und Landkreisebene) und zum anderen die in Abschnitt 0 beschriebenen „Regel-Ebenen“ gemeint.

Umgang bzw. die tatsächliche Auslegung der Verordnungen betreffen. Eine zweite Ebene von Regeln bezeichnet Ostrom als „Kollektive Entscheidungsregeln“: Diese definieren, wie die Arbeitsregeln geändert bzw. bestimmt werden. In dem hier betrachteten Fall handelt es sich um die für die Ausgestaltung und Durchführung der Agrarumweltmaßnahmen relevanten Verordnungen (EG) 1257/1999 und (EG) 1750/1999. Diese Ebene beinhaltet also die Analyse der Verordnungen. Bei der dritten Ebene, den „Konstitutionellen Entscheidungsregeln“ handelt es sich um Grundsatzregeln, die die Gestaltung der anderen Ebenen bestimmen (Ostrom 1999). Auf dieser Ebene werden die relevanten Regeln für die Gestaltung der Verordnungen (EG) 1257/1999 und (EG) 1750/1999 beleuchtet. Auf der obersten Ebene siedelt Ostrom die „Metakonstitutionellen Regeln“ an. Die auf dieser Ebene beschriebenen Werte und Normen beeinflussen alle anderen Ebenen.

Auf diesen Ebenen besteht jeweils eine Vielzahl von Regeln, die zum Teil lokale, regionale, nationale oder internationale Auswirkungen haben. Hinzu kommt, dass die meisten Regeln sich gegenseitig beeinflussen. Sie werden deshalb als „Nested Rules“ bezeichnet, was so viel wie verschachtelte Regeln bedeutet (Ostrom 1998: 74).

3. Hemmnisse auf dem Weg zu Good Governance aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomie

Die Anwendung des Vier-Ebenen-Institutionenbegriffs von Ostrom (1998; 1999) hat eine sehr differenzierte Analyse der Hemmnisse eines institutionellen Wandels ermöglicht. Für eine bessere Übersicht werden die von den in befragten Akteuren als institutionelle Hemmnisse bezeichneten Regeln in Tabelle 3-1 zusammengefasst (Eggers 2005: 143ff.).

Tabelle 3-1: Institutionelle Hemmnisse aus der Sicht der befragten Akteure

Regel-Ebene	Institutionelle Hemmnisse
Metakonstitutionelle Regeln: Ideologie und Werte	• Kognitive Handlungsorientierungen der Beamten sind tendenziell durch Risikoaversität und geringes Vertrauen gegenüber der politisch jeweils anderen Ebene geprägt. • Sektoral ausgeprägtes Denken überwiegt.
Konstitutionelle Entscheidungsregeln: Grundsatzregeln, die die Ausgestaltung der relevanten Verordnungen bestimmen	• Regeln für die Interaktion zwischen der ersten und zweiten Säule • Institutionelles Ungleichgewicht hinsichtlich der Interessenvertretung • Wettbewerbsregeln
Kollektive Entscheidungsregeln: Regeln zur Gestaltung, Durchführung und Kontrolle der Agrarumweltmaßnah-	• Regeln zur Ausstattung der personellen und finanziellen Ressourcen • Verordnungen (EG) Nr. 1257/1999 und (EG) Nr. 1750/1999

men	• Anforderungen an eine Verordnung zur Durchführung partizipativer Ansätze
Operative Entscheidungsregeln: Arbeits- und Durchführungsregeln	• Spezifische Regeln zur Planung, Genehmigung und Kontrolle von AUM • Regeln zur Festlegung der „Gebietskulisse“

Quelle: verändert nach Eggers 2005: 226

Wie eingangs erwähnt, werden diese Hemmnisse nun auf Grundlage einiger Annahmen der Effizienz- und Verteilungstheorie institutionellen Wandels erörtert. Von den Effizienztheorien der Neuen Institutionenökonomie wird vor allem eine Theorie institutionellen Wandels diskutiert, die auf North (1992) zurückgeht. Anschließend folgt eine Betrachtung der Ergebnisse vor dem Hintergrund der Verteilungstheorie institutionellen Wandels.

3.1 Eine Effizienztheorie institutionellen Wandels

North (1992) erweist sich deshalb als relevant, weil er Gründe aufzählt, die trotz eines vorhandenen „Wettbewerbs“ verhindern können, dass institutioneller Wandel zu effizienteren Institutionen führt. Als mögliche Hemmnisse eines institutionellen Wandels führt er im Wesentlichen sich *verändernde Transaktionskosten*, *Ideologie* und *Pfadabhängigkeit* auf.

Zu Beginn stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang die Bedingungen eines Wettbewerbs als Mechanismus institutionellen Wandels gegeben sind oder, in anderen Worten, ob eine Konkurrenzsituation zwischen verschiedenen Alternativen besteht bzw. entstehen kann.[5] Im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 besteht zwar für die Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, verschiedene institutionelle Arrangements zur Planung von Agrarumweltmaßnahmen in Konkurrenz zueinander treten zu lassen; Dies wird jedoch besonders durch die engen Durchführungsvorschriften sowie durch Regeln auf anderen Ebenen stark eingeschränkt. Insofern ist ein Wettbewerb zwischen verschiedenen institutionellen Arrangements nicht wirklich gegeben.

Als erstes potenzielles Hemmnis institutionellen Wandels werden die *Transaktionskosten* näher betrachtet. Dabei wird im Folgenden zwischen Kosten für die Entwicklung, Durchführung und Kontrolle der Maßnahmen unterschieden. Den Transaktionskosten werden die Ziel-

[5] Diese Frage ist vor allem auf der Ebene der Kollektiven und Operativen Entscheidungsregeln relevant. Auf der Ebene der Konstitutionellen Entscheidungsregeln dürften die Alternativen im betrachteten Fall aufgrund der langfristigen Veränderung relativ gering sein. Auf der Ebene der Kollektiven Entscheidungsregeln werden zumindest in Abständen von etwa vier Jahren abwechselnd kleinere Anpassungen und größere Veränderungen vorgenommen. Während der Verhandlungsprozesse hat es zwar auf europäischer Ebene unterschiedliche Standpunkte gegeben, jedoch haben sich offensichtlich nie ausreichend viele Befürworter für einen dezentraleren Ansatz gefunden, der ernsthaft als Alternative diskutiert wurde. Die Entscheidungsmechanismen auf europäischer Ebene hätten dies zwar prinzipiell zugelassen, offensichtlich waren jedoch die in Tabelle 3-1 dargestellten Konstitutionellen Entscheidungsregeln determinierend und verhinderten eine anders gefasste Verordnung.

verfehlungskosten gegenübergestellt. Der optimale Präzisionsgrad einer Maßnahme wäre dort, wo die Summe aus Transaktionskosten und Zielverfehlungskosten ihr Minimum erreicht. Ferner wird der von North (1992) beschriebene Zusammenhang zwischen den Transaktionskosten und der Ideologie sowie dem Wissen der Akteure näher betrachtet.

Transaktionskosten stellen aus Sicht der Mehrzahl der befragten Akteure ein wesentliches Hemmnis institutionellen Wandels dar. Eine mögliche Implementierung des Agrar-Umwelt-Forums (AUF) bedeutet ihrer Meinung nach eine Erhöhung der Transaktionskosten. Dabei wird allerdings nicht immer zwischen den unterschiedlichen Arten von Transaktionskosten unterschieden. Hinsichtlich der Planung werden vor allem von den Akteuren auf der Landesebene sehr hohe Konsensfindungskosten aufgeführt, da sich im ländlichen Raum eine Vielzahl von Akteuren mit sehr unterschiedlichen Interessen bewegen, die oft schwer vereinbar seien. Auf europäischer Ebene wird das Problem der Maßnahmengenehmigung in den Vordergrund gestellt, die nach Meinung vieler Kommissionsbeamten weiterhin im Kompetenzbereich der Kommission liegen müsste. Den Kontrollkosten wird von Akteuren auf allen politischen Ebenen die höchste Bedeutung zugemessen. Dies beginnt mit der Überwachung der auf der Ebene der Konstitutionellen Entscheidungsregeln angesiedelten Wettbewerbsregeln. Die Einhaltung der Wettbewerbsregeln spielt für die Akteure auf allen politischen Ebenen eine Rolle, da von befürchteten Marktverzerrungen nicht nur die Landwirte einer möglicherweise benachteiligten Region, sondern auch die verarbeitenden Betriebe betroffen sein könnten. Der Überwachung der Wettbewerbsregeln fällt bei den Kontrollkosten jedoch schon aufgrund der relativ begrenzten Finanzvolumina eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu. Sie treten bei den Agrarumweltmaßnahmen ohnehin nur indirekt auf, da diese Regeln in der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 einschließlich Durchführungsvorschriften integriert werden. Mit der Überprüfung der Einhaltung dieser beiden Verordnungen werden also gleichzeitig die Wettbewerbsregeln eingehalten. Diese Argumentation erklärt zum Teil die komplexen Kontrollanforderungen der Durchführungsverordnungen, rechtfertigt sie jedoch nicht hinreichend.

Auffallend ist, dass den Zielverfehlungskosten von den befragten Akteuren eine sehr geringe Bedeutung zugemessen wird. Dies könnte mit dem geringen *Umweltwissen* der Beamten aus der Agrarverwaltung, mit grundsätzlich fehlenden Informationen über die Zielverfehlungskosten und mit den Interessen der Akteure erklärt werden: Der Vermeidung höherer Transaktionskosten und möglicherweise eines höheren Risikos für die Agrarverwaltung wird von dieser vermutlich eine höhere Priorität beigemessen als der Verringerung der Zielverfehlungskosten. Außerdem würde bei den gegenwärtigen Kontrollvorschriften eine Genehmigung von spezifischen Maßnahmen ein Umweltfachwissen erfordern, das in der Generaldirektion Landwirtschaft und zum Teil auch im Bundes- und Landesministerium nicht vorhanden und auch nicht zu leisten ist. Ferner würde die Informationsbeschaffung zusätzliche Kosten

verursachen. Das zu geringe Umweltfachwissen kann folglich neben den spezifischen Interessen der Agrarverwaltung eine Ursache dafür sein, dass die Zielverfehlungskosten bei den derzeitigen Agrarumweltmaßnahmen unterschätzt werden. Es besteht also durchaus ein Zusammenhang zwischen „Wissen“ und den Transaktionskosten, wobei aber in diesem Fall nicht eindeutig gesagt werden kann, dass ein höheres Wissen zu geringeren Transaktionskosten führen würde; es wären jedoch geringere Zielverfehlungskosten der Agrarumweltmaßnahmen zu erwarten.

Als weiteres mögliches Hemmnis wird nun die *Ideologie* näher betrachtet. Die Ideologie bzw. die kognitiven Handlungsorientierungen beeinflussen alle Regel-Ebenen maßgeblich. Zusammen mit den motivationalen Handlungsorientierungen führt dies dazu, dass gegenwärtig wenige Anstrengungen in Richtung dezentraler und partizipativer Ansätze im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen unternommen werden. Die These von North (1997: 1ff.), dass eine gemeinsame Ideologie – beispielsweise innerhalb der Administration – die Transaktionskosten senkt, da sie auch die Kontrollkosten reduziert, erweist sich nur dann als relevant, wenn man geringe Transaktionskosten nicht automatisch mit einer höheren Effizienz gleichsetzt: Das Beispiel des risikoaversen Verhaltens der Beamten als eine gemeinsame Handlungsorientierung zeigt, dass die Kontrollkosten durch strenge Vorschriften zwar begrenzt werden, da dadurch von kontrollaufwändigen Maßnahmen abgesehen werden kann. Die Folge sind jedoch höhere Zielverfehlungskosten. Folglich können die niedrigen Kontrollkosten nicht automatisch mit einer Effizienzsteigerung gleichgesetzt werden. Bei Betrachtung der Werte und Normen „der Gesellschaft“ fällt auf, dass die „Werte“ der durch die Agrarumweltmaßnahmen zu schützenden Naturgüter von der Gesellschaft offensichtlich relativ niedrig eingeschätzt werden und/oder nicht ausreichend transparent sind oder unzureichend kommuniziert werden. Dies liegt zum Teil daran, dass aufgrund der schleichenden Degradierung und Veränderung der Kulturlandschaft diese nicht als „Knappheit“ empfunden wird.

Auf die *Pfadabhängigkeit* als ein weiteres Hemmnis des institutionellen Wandels wurde bisher nur am Rande eingegangen. Ihre Bedeutung wird im Folgenden zum einen anhand der wesentlichen sich selbst verstärkenden Mechanismen der Pfadabhängigkeit diskutiert. Demnach verstärken erstens hohe Einrichtungs- und Fixkosten, die bei steigender „Produktion“ den Vorteil eines sinkenden Fixkostenanteils je „produzierter Einheit“ haben, die Pfadabhängigkeit. Zweitens gilt dies für Lerneffekte, die die „Produkte“ verbessern oder mit deren zunehmender Verbreitung deren Kosten senken, und drittens für Koordinationseffekte, die eine Zusammenarbeit mit anderen Akteuren, die ähnliche Schritte unternehmen, vorteilhaft erscheinen lassen (Arthur 1988: 10). Des Weiteren wird auch hier gefragt, auf welchen institutionellen Ebenen die Pfadabhängigkeit einen Wandel verhindert.

Die Pfadabhängigkeit ist nach Ansicht vieler Akteure ein wesentlicher Grund, der bei der Durchführung der Verordnung innovativere Ansätze in Richtung des Agrar-Umwelt-Forum (AUF) erschwert. Sie beeinflusst nicht nur die Operativen, sondern auch die Konstitutionellen Entscheidungsregeln. Ursache ist unter anderem die 40-jährige Tradition der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP), in der eine Ausdehnung und Intensivierung der Produktion als Ziel verfolgt wurde. Sie spielt bei der Durchführung der Verordnung insofern ein Rolle, als auch das bereits erwähnte sektorale Vorgehen auf alten und gewohnten Strukturen beruht, deren Veränderung und Auflockerung sich trotz Zusammenlegung der Landwirtschafts- und Umweltministerien als schwierig erweist. Dies betrifft vor allem die ersten beiden sich selbst verstärkenden Mechanismen der Pfadabhängigkeit und kann zum Teil mit den bereits getätigten Investitionen in die gegenwärtigen Institutionen, vor allem mit den Investitionen in das Kontrollsystem (InVeKoS) erklärt werden. Mit den bekannten Agrarumweltmaßnahmen bestehen in den Agrarverwaltungen weitreichende Erfahrungen. Das könnte im Laufe der Zeit zu verbesserten Agrarumweltmaßnahmen führen. So benötige die Integration der Umweltaspekte in die Durchführung der Agrarpolitik nach Meinung vieler Akteure noch Zeit (Eggers 2005: 225ff.). Von hoher Bedeutung erscheint diesbezüglich der Aspekt des *rent-seeking.* Für viele Akteure bedeutet ein institutioneller Wandel nicht nur neues Lernen, sondern auch die Entwertung des vorhandenen Wissens. Auch der dritte, zuvor eingeführte Aspekt der Koordinationseffekte scheint eine Rolle zu spielen und steht ebenfalls im Zusammenhang mit den Transaktionskosten: Wenn in den verschiedenen Bundesländern und sogar Mitgliedsstaaten ähnlich gestaltete Agrarumweltmaßnahmen durchgeführt werden, so senkt dies z. B. im Falle Deutschlands sowohl die Transaktionskosten auf europäischer Ebene als auch die auf Bundes- und Landesebene.

Neben den bisher aufgeführten Aspekten erwähnen Akteure auf allen politischen Ebenen den Zeitdruck, unter dem die Länder ihre Entwicklungspläne (EPLR) und damit auch die Agrarumweltmaßnahmen aufgrund der sehr späten Veröffentlichung der Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 erstellen mussten. Dieser Zeitdruck, verbunden mit einer gewissen Unsicherheit gegenüber der neuen Verordnung, hat viele Länder dazu veranlasst, auf Altbewährtes zurückzugreifen (Eggers 2005: 225ff.). Von der Landesebene werden die hohen Arbeitsanforderungen an die Agrarverwaltung hervorgehoben. Diese seien u. a. auf die Implementierung der FFH-Richtlinie sowie der neuen Agrarreform zurückzuführen und ließen bei gleichzeitigem Abbau der Personalressourcen kaum noch Zeit, sich mit innovativen Ansätzen auseinander zusetzen (Eggers 2005: 227ff.).

3.2 Verteilungstheorie institutionellen Wandels

Zur Bewertung der Effizienz einer Maßnahme sollte zunächst ihre Zielsetzung geklärt sein. Die Zielsetzungen einzelner Akteure sind allerdings nicht immer eindeutig und transparent –

oft werden mit einem Instrument gleichzeitig mehrere Ziele verfolgt. Das erschwert die Bewertung der Effizienz eines Instruments. Außerdem kann die Zielsetzung einer Organisation sich a) von den individuellen Zielsetzungen der Mitarbeiter und b) den gesellschaftlichen Zielsetzungen unterscheiden. Hinzu kommt, dass wir es im hier betrachteten Fall – und dies ist eher die Regel als die Ausnahme – mit mehreren Organisationen unterschiedlicher Zielsetzungen zu tun haben. Darüber hinaus ist es schwierig, eindeutige und homogene gesellschaftliche Ziele zu identifizieren. Dies wird bei den Agrarumweltmaßnahmen durch die sehr komplexen Wissensanforderungen zur Entscheidungsfindung erschwert. Folgt man den Aussagen der *Verteilungstheorie institutionellen Wandels*, wird immer derjenige seine Interessen bei Verhandlungsprozessen institutionellen Wandels durchsetzen, der über die größten Handlungsressourcen oder, anders ausgedrückt, über die meiste Macht verfügt. Die Annahmen der Verteilungstheorie besagen, dass Akteure ihre Macht dazu nutzen, institutionellen Wandel zu ihrem persönlichen Vorteil zu beeinflussen (Knight 1997: 18). Bei Betrachtung der Ziele und Interessen der Akteure (Eggers 2005: 143ff.) wird ein Aspekt deutlich: Von den Akteuren in relevanten Entscheidungspositionen hat kaum jemand ein ernsthaftes Interesse an einem institutionellen Wandel, der eine partizipative und dezentrale Ausgestaltung von Agrarumweltmaßnahmen erleichtert. Diejenigen, die wie zum Beispiel die Umweltverbände ein Interesse daran haben, verfügen offenbar nicht über das nötige Machtpotenzial, diese durchzusetzen. Wovon hängt nun das Machtpotenzial der Akteure im Einzelnen ab? Die Verteilungstheorie nennt diesbezüglich verschiedene Determinanten. Dazu gehören die Exit-Kosten, die Risiko- und die Zeitpräferenz, die Glaubwürdigkeit, die Fähigkeit einer Gruppe, ihre Interessen zu organisieren, die verfügbaren Informationen und die Netzwerke, in die ein Akteur eingebunden ist. Ferner wurden für die Beeinflussung institutionellen Wandels die positionale Macht und die damit zusammenhängende Art der Verhandlung sowie bestehende Institutionen einschließlich der Ideologie als relevant angesehen (Knight 1997).

Von besonderer Bedeutung erscheint auf Grundlage der Analyse die positionale Macht zu sein, über die einzelne Akteure verfügen (Eggers 2005: 146ff.). Dabei wurde ein grundsätzliches institutionelles Ungleichgewicht zwischen den Vertretern der Agrar- und der Umweltinteressen festgestellt. Dies betrifft vor allem die Konstitutionellen Entscheidungsregeln. Dieses Ungleichgewicht wird einerseits durch die auf der Ebene der Metakonstitutionellen Regeln angeordnete Ideologie gefestigt. Dazu zählen das stark sektoral geprägte Denken der meisten Akteure, aber auch das tendenziell risikoaverse Verhalten der Bürokratie, die eine Veränderung erschwert. Anderseits beeinflusst die positionale Macht aber auch die beiden unteren in Tabelle 3-1 aufgeführten Regel-Ebenen.

Zur positionalen Macht gehören auch die Netzwerke, in die die Akteure eingebunden sind, und die Informationen, über die sie verfügen. Die Netzwerkpflege der Vertreter der Umwelt-

interessen einschließlich einer integrierten ländlichen Entwicklung soll nach der Verabschiedung der Agenda 2000 „stark gelitten haben“. Zu dem Zeitpunkt wurden auf diesem Politikfeld die Weichen bis 2006 gestellt und bis dahin wenige Handlungsoptionen gesehen. Die Netzwerke der Vertreter der Agrarinteressen scheinen hingegen stabiler zu sein; Dies wird durch das institutionelle Ungleichgewicht gestützt und festigt es gleichzeitig. Bezüglich des Wissens wurde unter anderem zwischen Umwelt- und Verwaltungswissen unterschieden. Entscheidend scheint bei der Ausgestaltung der Agrarumweltmaßnahmen auf der Ebene der Operativen, Kollektiven und der Konstitutionellen Entscheidungsregeln aber vorrangig das Verwaltungswissen zu sein. Dies liegt auf der Seite der Agrarverwaltung und erweitert deren Machtposition.

Ein weiterer Aspekt, der das Machtpotenzial verschiedener Gruppen beeinflusst, ist ihre Fähigkeit, ihre Interessen zu organisieren. Bei der Agrar- und Umweltverwaltung konnten diesbezüglich keine Unterschiede festgestellt werden. Die Organisationsstruktur der Bauernverbände erscheint jedoch stärker hierarchisch organisiert und tendenziell homogener strukturiert zu sein als die der Naturschutzverbände. Dies erhöht das Machtpotenzial der Bauernverbände. Zu den Exit-Kosten und der Glaubwürdigkeit wurden von den befragten Akteuren keine direkten Aussagen getroffen. Einigen Landwirten droht allerdings unter Umständen bei einer Veränderung der Institutionen ein ökonomischer Verlust durch eine geringere Rente bei der Durchführung einiger Agrarumweltmaßnahmen. Die Bürokraten wären möglicherweise mit zusätzlicher Arbeit und mit einem zusätzlichen Risiko konfrontiert und haben deshalb einen hohen Anreiz, an den „Verhandlungen“ eines möglichen institutionellen Wandels teilzunehmen. Die Umweltverbände hingegen haben bei einer Fortführung der jetzigen Regelung kaum Verluste oder zusätzliche Nachteile zu erwarten. Von daher dürften ihre Exit-Kosten geringer sein. Da die positionale Macht und die Verhandlungssituation der Agrarverwaltung und der Bauernverbände in einem hohen Ausmaß überlegen ist, fallen die geringen Exit-Kosten der Umweltverbände nicht ins Gewicht. Dies gilt in ähnlicher Form für die Glaubwürdigkeit, denn im Grunde können die Agrarumweltmaßnahmen auch ohne die Umweltverbände geplant und durchgeführt werden. Wenn man, wie Kahneman und Tversky (1984), davon ausgeht, dass drohende (ökonomische) Verluste nachdrücklicher zum Handeln motivieren als mögliche Gewinne, dann spricht dies eher für eine höhere Motivation der Bauernverbände und der Agrarverwaltung, sich einem Wandel entgegen zu stellen. Die Motivation der Umweltverbände, einen Wandel herbeizuführen, dürfte entsprechend gering sein.

4. Good Governance: Politikempfehlungen zur Überwindung der Hemmnisse eines institutionellen Wandels

Obwohl sicherlich nicht *alle* Agrarumweltmaßnahmen auf lokaler Ebene in partizipativer Vorgehensweise konzipiert werden können und sollten, wären zum Schutz einiger Umweltgüter dezentrale und partizipative Lösungsansätze geeignet.

Welche Handlungsempfehlungen können nun an politische Entscheidungsträger gegeben werden, um diesbezüglich einen institutionellen Wandel in Richtung „Good Governance“ zu forcieren? Auf der Ebene der **Metakonstitutionellen Regeln** lassen sich die kognitiven Handlungsorientierungen der Akteure nur langsam verändern. Eine Möglichkeit besteht jedoch in der Bereitstellung von Wissen und Informationen. Grundsätzlich besteht Bedarf an Wissensbeschaffung (Forschung) und Wissensvermittlung (z. B. Netzwerke und Datenbanken). Der Wissens- und Informationsbedarf betrifft ebenfalls breite Bevölkerungsgruppen, deren Sensibilisierung für die Agrarumweltproblematik sehr viel Zeit in Anspruch nehmen wird. Kurz- und mittelfristig werden von Verbänden, Teilen der Verwaltung und politischen Entscheidungsträgern Informationen und positive Partizipationsbeispiele benötigt, für deren Organisation sie jedoch selbst mit verantwortlich sind. Um die Bevölkerung in ländlichen Räumen von dem Nutzen partizipativer Prozesse zu überzeugen, wäre ein verbindlicher Rahmen notwendig. Dieser könnte sicherstellen, dass die Entscheidungen lokaler Foren in einem definierten Bereich berücksichtigt werden und die Teilnehmer von deren Durchführung profitieren können.

Eine wichtige Aufgabe ist der Abbau von Vertrauensbarrieren, die bei Akteuren gegenüber den Akteuren auf den jeweils anderen politischen Ebenen festgestellt wurden. Diesbezüglich könnten positive Erfahrungen, wie sie zum Teil im Rahmen des LEADER-Ansatzes gemacht wurden, helfen, das *sektorale Denken* einiger Akteure aufzuweichen. Den verantwortlichen Beamten und Verwaltungsangestellten müssten dafür auf Ebene der **Konstitutionellen Entscheidungsregeln** entsprechende Anreize geboten werden. Solange das politische Ziel der Europäischen Kommission, jede Möglichkeit einer unsachgemäßen Verwendung von EU-Fördergeldern zu verhindern, deutlich über das Ziel einer effizienten und in Teilen innovationsfördernden Mittelverwendung gestellt wird, haben die zuständigen Beamten in der Europäischen Kommission kaum eine andere Handlungsalternative. Solange den Beamten auf Landesebene als oberste Priorität vorgegeben wird, die EU-Fördergelder in einem Haushaltsjahr bei den gegebenen Finanzbestimmungen im vollen Umfang und unter Ausschluss des Risikos einer Anlastung abfließen zu lassen, werden sie dafür Sorge tragen, dass keine risikobehafteten Innovationen implementiert werden. Diesbezüglich könnten die im Feld der Agrarumweltpolitik agierenden Politiker auf europäischer und vor allem auf Länderebene, Innovationen eine höhere Priorität beimessen und entsprechende Anreize schaffen bzw. die gerade

erwähnten, negativen Anreize beseitigen – zumindest für Maßnahmen mit Innovationscharakter.[6]

Auf Ebene der **Kollektiven Entscheidungsregeln** reicht es vermutlich nicht aus, auf europäischer Ebene die Möglichkeit der Durchführung partizipativer und dezentraler Ansätze in einer Verordnung festzuschreiben. Die grundsätzliche Integration des LEADER-Ansatzes in die neue Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 wird vermutlich zu wenigen positiven Effekten führen, wenn die dazugehörigen Kontrollvorschriften einschließlich des Anlastungsrisikos nicht angepasst werden. Detaillierte *Durchführungsbestimmungen* können für einen zunächst kleinen Bereich partizipativer Projekte mit Innovationscharakter nicht die Lösung sein. Es erscheint weder möglich noch sinnvoll, auf europäischer Ebene eine Durchführungsverordnung zu entwerfen, die in mittlerweile 25 Mitgliedsstaaten regelt, wie und in welcher Form partizipative Prozesse zur Gestaltung regionsspezifischer Agrarumweltmaßnamen organisiert werden können. Hier treten Grenzen der Regelbarkeit auf, Grauzonen, die nicht mehr zentral geregelt werden können. Dies verdeutlicht auch die Komplexität der von Hagedorn (2000) aufgezeigten Bestimmungsfaktoren zur Institutionenbildung. Die Lösung könnte jedoch in einer stärkeren Delegierung von Planungs- und Kontrollaufgaben für komplexe und speziell für naturschutzorientierte Maßnahmen liegen.

Literaturverzeichnis

Agra Europe (2005). Zweite Säule oder zweites Säulchen? Europa Nachrichten S.9. 52/05.

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2005) *Verordnung des Rates (EG) Nr. 1698/2005 vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)*

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (1999). *Verordnung des Rates (EG) 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen.* Luxemburg.

Arthur, W. Brain (1988). Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. In: Anderson, Philip W.; Arrow, Kenneth J. and David Pines (eds.). *The Economy as an Evolving Complex System.* Reading, MA.

[6] Ein grundsätzliches Problem in der zweiten Säule der Agrarpolitik im Allgemeinen stellen nach Aussage aller befragten Akteure der Umfang der in dieser Säule vorhandenen Finanzmittel und die Interaktion mit der ersten Säule dar. Die Möglichkeit einer Aufstockung, die den Mitgliedsstaaten im Rahmen der Modulation zur Verfügung steht, wird nur in einem sehr begrenzten Umfang genutzt. Um dies zu verändern, wäre eine Angleichung der Kofinanzierungssätze der ersten und der zweiten Säule ein wichtiger Schritt. Da die Notwendigkeit einer Kofinanzierung der zweiten Säule allgemein nicht in Frage gestellt wird, bliebe nur die Kofinanzierung der ersten Säule. Außer den politischen Interessen der jetzigen Nutznießer stehen keine sachlichen Argumente im Raum, die diesbezüglich eine Unterscheidung zwischen der ersten und der zweiten Säule rechtfertigten. Die tatsächlichen Entwicklungen gehen jedoch in eine andere Richtung: Statt einer Angleichung der Finanzausstattung der ersten und der zweiten Säule wurden die Mittel der zweiten Säule bezogen auf die Kommissionvorschläge mit den Brüsseler Ratsbeschlüssen von Dezember 2005 um 21 % gekürzt (Agra Europe 2005).

Eggers, Jörg (2005). Dezentralisierung der Agrarumweltmaßnahmen in der europäischen Agrarpolitik: Hemmnisse eines institutionellen Wandels. Beckmann, Volker und Konrad Hagedorn (Hrsg.). Institutioneller Wandel in der Landwirtschaft und Ressourcennutzung. Band 25. Shaker Verlag. Berlin.

Ewers, Hans-Jürgen und Wilhelm Henrichsmeyer (2000). Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip: Denkschrift des Schwäbisch Haller Agrarkolloquiums der Robert Bosch Stiftung. In: Ewers, Hans-Jürgen und Wilhelm Henrichsmeyer (Hrsg.). *Schriften zur Agrarforschung und Agrarpolitik (1).* Berlin: Analytica.

Fischler, Franz (2000). *Working together towards Sustainable Rural Development in the 21st Century from an EU Point of View.* 5. Juni 2000. „Rural 21: Internationale Konferenz zur Zukunft und Entwicklung ländlicher Räume“ Potsdam. 5.-8. Juni 2000.

Groth, Markus (2005) Ausschreibungen in einem Konzept zur ergebnisorientierten Honorierungökologischer Leistungen – Eine transaktionskostenökonomische Analyse.Vortrag anlässlich der 45. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus an der Georg-August-Universität Göttingen vom 05. bis 07. Oktober 2005. Vorläufige Fassung, September 2005

Hagedorn, K. (2000). *Umweltgenossenschaften aus institutionenökonomischer Sicht.* - In: Michael Kirk, Jost W. Kramer und Rolf Steding (Hrsg.): Genossenschaften und Kooperation in einer sich wandelnden Welt. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Hans-H. Münkner. Münster: LIT, S.267-291.

Kahnemann, Daniel and A. Tversky (1984). Choices, Values and Frames. *American Psychologist.* 39, 341-350.

Knight, Jack (1997). *Institutionen und gesellschaftlicher Konflikt.* Tübingen: Mohr (Siebeck).

Lowe, Philip and David Baldock (2000). Integration of Environmental Objectives into Agricultural Policy Making. In: Brouwer, F. and P. Lowe (eds.). *CAP Regimes and the European Countryside. Prospects for Integration between Agricultural, Regional, and Environmental Policies.* Wallingford u. a.: CABI, 31-51.

Mayntz, R. und F. W. Scharpf (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R. und F. W. Scharpf (Hrsg.). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung.* Frankfurt: Campus, 39-72.

Miles, Matthew B. and Michael A. Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis*: An Expanded Sourcebook. Thousand Oakes/London/New Dehli: Saga.

North, Douglass C. (1997). *The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem.* St. Louis: Washington University.

North, Douglass C. (1992). *Der Verlauf institutionellen Wandels. Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung.* Tübingen: J.C.B. Mohr, 109-124.

Osterburg, Bernhard und Ursula Stratmann (2002). Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union. *Agrarwirtschaft* 51(5), 259-279.

Ostrom, Elinor (1998). The Institutional Analysis and Development Approach. In: Loehman, E. T. and D. M. Kilgour (eds.). *Designing Institutions for Environmental and Resource Management.* Cheltenham: Edward Elgar, 68-90.

Ostrom, Elinor (1999). Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Sabatier, P. (ed.). *Theories of the Policy Process.* Boulder, Colo: Westview, 35-71.

Schlüter, Achim (2001). *Institutioneller Wandel und Transformation - Restitution, Transformation und Privatisierung in der tschechischen Landwirtschaft.* Beckmann, Volker und Konrad Hagedorn (Hrsg.). Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung, Bd. 3. Aachen: Shaker.

Urfei, Guido (1999). *Agrarumweltpolitik nach den Prinzipien der Ökonomischen Theorie des Föderalismus: Ein Regionalisierungsansatz zur territorialen Abgrenzung effektiver Politikaktionsräume.* Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung. Neue Folge (66). Berlin: Duncker und Humblot.