

'Doppelte Politikverflechtung' als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik. Untersucht am Beispiel der Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland

PETER MEHL und REINER PLANKL

Institut für Strukturforchung

1 Einleitung

Entscheidungsfindung und Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland sind geprägt von einer 'doppelten Politikverflechtung' (HRBEK) zwischen drei Politikebenen, deren Akteure gemeinsam, nach spezifischen Regeln und in komplexen Entscheidungsprozessen politische Maßnahmen formulieren und finanzieren: Den Bundesländern, der nationalen Politikebene und der Ebene der Europäischen Union (EU). Dieser historisch begründete und konstitutionell abgesicherte Gestaltungsrahmen von Politik und die Frage nach dessen Konsequenzen für deren materielle Ausgestaltung sind empirisch bislang kaum untersucht worden. Daß Zusammenhänge zwischen diesen politischen Rahmenbedingungen der Agrarstrukturpolitik und ihren Inhalten bestehen, erscheint jedoch eine plausible Annahme. Diese sind nicht zuletzt deshalb von aktueller Relevanz, weil sich die bisher im kooperativen Föderalismus der "alten" Bundesrepublik etablierten inter-organisatorischen Entscheidungsstrukturen einerseits durch die Vereinigung Deutschlands und andererseits durch die Fortentwicklung der europäischen Einigung dynamisch gestalten.

Der folgende Beitrag soll daher klären, inwieweit die für die Agrarstrukturpolitik typische Entscheidungsstruktur einer 'doppelten Politikverflechtung' deren Politikergebnisse beeinflusst. Untersucht wird dies anhand einer vergleichenden Analyse der Länderprogramme zur Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren. Zu diesem Zweck wird zunächst der Begriff der 'doppelten Politikverflechtung' näher bestimmt. Dann wird der Gestaltungsrahmen der VO (EWG) 2078/92 und dessen Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland kurz dargestellt. Im Anschluß daran erfolgt die vergleichende Analyse der Länderprogramme, an die sich die Frage anschließt, wie das unterschiedliche Verhalten der Länder erklärt werden kann. Abschließend werden auf der Grundlage der Ergebnisse einige Überlegungen zu den Folgen der spezifischen institutionellen Konfiguration in diesem Bereich der Agrarstrukturpolitik angestellt.

2 'Doppelte Politikverflechtung' als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik

Der Begriff Politikverflechtung umschreibt eine Verschränkung der Regelungsbefugnisse unterschiedlicher Ebenen: Staatliche Aufgaben werden nicht in getrennter Zuständigkeit

wahrgenommen, sondern ursprünglich autonome Entscheidungseinheiten wirken bei der Lösung von Problemen zusammen. Für die Gesamtheit wichtig erscheinende Aufgaben werden auf eine umfassendere institutionelle Ebene verlagert, ihre Ausgestaltung wird aber an eine weitgehende Zustimmung der Ausgangsebene gebunden. Im Ergebnis entstehen komplexe Entscheidungsstrukturen, bei denen zwar einerseits die Entscheidungsautonomie der dezentralen Einheiten eingeschränkt wird, die übergeordneten Zentralinstanzen jedoch andererseits nicht gesamte Aufgabenkomplexe an sich ziehen können, sondern lediglich über direkte und indirekte Einfluß- und Steuerungsinstrumente auf die nach wie vor entscheidungszuständigen dezentralen Einheiten Einfluß nehmen können (Benz, 1989, S. 185). Eine zentrale Rolle spielt dabei häufig das Angebot, die Programme mitzufinanzieren und auf diese Weise auch über die Ausgestaltung von Programmen mitzubestimmen.

Die schrittweise Entstehung der 'doppelten Politikverflechtung', die die Agrarstrukturpolitik der Bundesrepublik Deutschland heute kennzeichnet, bestätigt diese Aussagen.

- (1) Bei der 1969 durch Artikel 91 a GG eingeführten Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) handelt es sich um Aufgaben, für die nach dem Grundgesetz bis dahin eine Bundeskompetenz nicht bestand. Zum 01.01.1970 trat das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GemAgrG) in Kraft. In der neu geschaffenen speziellen Institution zur Koordination agrarstrukturpolitischer Interessen von Bund und Ländern fungiert der Planungsausschuß für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) als zentrale Organisation des Interessenausgleichs. Im PLANAK entscheiden die Vertreter von Bund und Ländern mit qualifizierter Mehrheit über den jährlichen Rahmenplan, der, auf der Grundlage der Anmeldungen der Länder, Maßnahmen, Förderbedingungen sowie die Verteilung der Mittel festlegt. Bund und Länder finanzieren die Maßnahmen der GAK gemeinsam, wobei der Bund den Ländern bei Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung 60 % der im Rahmenplan festgelegten und getätigten Ausgaben erstattet. Die Durchführung der einzelnen Maßnahmen obliegt den Ländern.
- (2) Die Ebene der EU nimmt schon seit den 70er Jahren auf die Agrarstrukturpolitik der Bundesrepublik Deutschland Einfluß. Zum einen liefert sie Vorgaben, die bei der Aus-

gestaltung der Fördermaßnahmen der GAK zu berücksichtigen sind. Zum zweiten bietet die EU an, sich finanziell an bestimmten Maßnahmen der Agrarstrukturpolitik zu beteiligen. Dies gilt nicht nur für Maßnahmen im Rahmen der GAK, sondern auch für Länderprogramme, die diese in eigener Verantwortung ohne Bundesbeteiligung durchführen (Schlagheck, 1994, S. 94). Insbesondere seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und der erheblichen Ausweitung der Mittel für die EG-Strukturfonds hat sich dieser Einfluß vergrößert.

Prägend für Verlauf und Ausgang von Entscheidungsabläufen in Verflechtungszusammenhängen sind zum einen die Interessenlagen der beteiligten Akteure und zum zweiten die dabei geltenden Entscheidungsregeln (vgl. Scharpf, 1985). Im Rahmen der GAK können dabei einerseits zwischen den beteiligten Ländern und zwischen diesen und dem Bund erhebliche Interessendifferenzen über die sachliche Ausgestaltung der Fördermaßnahmen und deren Finanzierung vorausgesetzt werden. Andererseits macht die erforderliche Stimmenzahl im PLANAK - für eine Beschlussfassung sind die Stimmen des Bundes und die Mehrheit der Länderstimmen erforderlich - ein hohes Maß an sachlicher Übereinstimmung zwischen den Beteiligten notwendig. Um eine Blockade des Entscheidungssystems zu verhindern, sind bestimmte Formen der Konfliktbewältigung bzw. der Konfliktreduzierung für Entscheidungsverfahren in Verflechtungszusammenhängen typisch. Dazu zählen die Gleichbehandlung der Beteiligten, die Orientierung am Status quo ante und die damit einhergehende Besitzstandswahrung sowie die Anerkennung von Tabuzonen durch einen gegenseitigen Verzicht auf Eingriffe in bestehende Förderangebote, die als Interessenpositionen wechselseitig respektiert werden (Scharpf et al., 1976; 1977; Scharpf, 1985). Charakteristisch für die Politikverflechtungszusammenhänge ist außerdem, daß Planungs- und Finanzierungsentscheidungen nur geringe Einflußmöglichkeiten für parlamentarische Akteure bieten, sondern in Verhandlungen zwischen den Exekutiven von Bund und Ländern entschieden werden (Klatt, 1989). Im Zusammenhang mit den genannten Merkmalen wurde das Phänomen der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland in erheblichem Maße kritisiert (vgl. Benz, 1989, S. 186 f).

Trotz dieser Kritik und der vielfach von Ökonomen erhobenen Forderung nach einer Äquivalenz von Entscheidungs- und Mittelaufbringungsebene (vgl. z. B. Schrader, 1994; Klodt, Stehn et al., 1992) haben Konzepte zur Reföderalisierung und zur Politikentflechtung kaum Niederschlag in der politischen Realität gefunden. Dies gilt auch für die Agrarstrukturpolitik im Rahmen der GAK. Obwohl sich die Verflechtungszusammenhänge in diesem Politikfeld durch die zunehmende Bedeutung der EU besonders kompliziert gestaltet, wurden neue Fördertatbestände eingeführt und der Aufgabenkatalog der GAK durch zwei Novellierungen des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe in den Jahren 1988 und 1993 erweitert. Mit der Änderung des Gemeinschaftsaufgabengesetzes 1993 wurden die Voraussetzungen geschaffen, einen Teil der flankierenden Maßnahmen zur Reform der ge-

meinsamen Agrarpolitik im Rahmen der GAK durchführen zu können (Agrarstrukturbericht, 1993, S. 17). Die genannten Veränderungen sowie die Erhöhung des Fördervolumens und die Ausweitung der Fördergrundsätze im Gefolge der deutschen Einigung verdeutlichen, daß das Rahmenwerk der Gemeinschaftsaufgabe den beteiligten Akteuren weiterhin dazu geeignet erschien, einen Konsens zwischen Bund und Ländern auch unter veränderten agrarpolitischen Leitvorstellungen und Anforderungen herbeiführen zu können. Allerdings ist der PLANAK durch den Beitritt der neuen Bundesländer (NBL) vor neue schwierige Koordinationsaufgaben gestellt worden, die insbesondere aus den unterschiedlichen agrarstrukturellen Gegebenheiten in den neuen und alten Bundesländern (ABL) und aus der relativ geringeren Finanzkraft der NBL resultieren (vgl. Schlagheck, 1993; Mehl und Rudolph, 1994).

Entgegen den Aussagen von Scharpf u. a., die sehr stark auf die eigenen Interessen der beteiligten Akteure abstellen und das Beharrungsvermögen und die Statik der im Rahmen von Verflechtungszusammenhängen erzeugten Politik betonen, hat Benz nachgewiesen, daß im Rahmen dieser Strukturen durchaus Flexibilität vorhanden ist, die Anpassungen an veränderte ökonomische und politische Rahmenbedingungen zulassen (vgl. Benz, 1985). Zu den Anpassungsmöglichkeiten in diesem Zusammenhang zählt einmal die Strategie, eine Entscheidung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu treffen, die dann die konkrete Ausgestaltung eines Programms weitgehend der durchführenden Instanz überträgt (sogenannte 'Policy-without-law', vgl. Windhoff-Héritier, 1987, S. 67). Die Entwicklung der Agrarstrukturpolitik und die Ausgestaltung der Fördergrundsätze des Rahmenplans der GAK bestätigen diese Aussagen: Die heterogenen Interessenlagen der nunmehr 16 beteiligten Bundesländer erfordern weitgefaßte Rahmenregelungen, um konsensfähig zu sein. Gleiches gilt für Entscheidungsprozesse im Ministerrat der EU (vgl. Scharpf, 1985). Zweitens bietet sich den Ländern auch im Bereich der Agrarstrukturpolitik die Möglichkeit, Programme in eigener Verantwortung außerhalb der GAK durchzuführen. Diese Option haben einige Bundesländer in Bereichen ihrer besonderen Präferenz, die sie im Rahmen der GAK und deren Fördergrundsätze nicht hinreichend gewahrt sahen oder die sie aus ihrem Anteil an den Mitteln der GAK nicht finanzieren konnten, bereits in der Vergangenheit praktiziert (Bayerisches Agrarkreditprogramm; Zusatzförderung in Baden-Württemberg im Bereich der Ausgleichszulage; vgl. Mayr und Schmitt, 1985).

Insbesondere die zuletzt genannte Option wird durch die gestiegene Kofinanzierung der EU lukrativer. Der Bedeutungszuwachs der EU-Ebene kann so zu verstärkten eigenständigen Aktivitäten der Länder und gleichzeitig zu einer Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes führen. Bislang übte das Mitfinanzierungsangebot des Bundes einen gewissen Druck auf die Länder aus, die gemeinsam vereinbarten Maßnahmen auf der Grundlage der gemeinsam festgelegten Fördergrundsätze nach Maßgabe eigener Prioritäten und verfügbarer Mittel auch tatsächlich umzusetzen

(Schlagheck, 1994, S. 96). Diese Chance des Bundes, Einfluß zu nehmen, wird nun durch das ergänzende, möglicherweise konkurrierende Kofinanzierungsangebot der EU gemindert. Die Attraktivität der EU-Ebene wird zusätzlich dann erhöht, wenn der EU-Rahmen weiter gefaßt ist als die GAK-Fördergrundsätze. Spezifischen Ausgestaltungswünschen der Länder kann dann im Rahmen von EU-kofinanzierten Länderprogrammen eher entsprochen werden als im Rahmen der GAK. Die zunehmende Rolle der EU als Kofinanzierer von Ländermaßnahmen und der weite Rechtsrahmen der EU können mithin zu einer Verschiebung der Gewichte zwischen den beteiligten Ebenen führen (vgl. Zimmermann, 1990). Die genannten Bedingungen lassen wechselnde Konstellationen und Koalitionen zwischen den Politikebenen erwarten. Allerdings können diese je nach spezifischer Problemsituation und geltenden Spielregeln variieren. Deren nähere Bestimmung macht daher die Berücksichtigung des jeweiligen Gestaltungsrahmens erforderlich.

3 Der Gestaltungsrahmen der VO (EWG) 2078/92

Die Verordnung sieht in Art. 2, Abs. 1, die Gewährung gemeinschaftlicher Beihilfen vor. Mit den Beihilfen "soll für die Landwirte ein Anreiz geschaffen werden, sich zu Produktionsverfahren zu verpflichten, die mit den Belangen des Schutzes der Umwelt und der Erhaltung des natürlichen Lebensraums vereinbar sind und dadurch zum Gleichgewicht auf den Märkten beitragen"¹. Diese Beihilfen sollen den Landwirten durch die Einführung oder Beibehaltung solcher Verfahren entstehende Einkommensverluste ausgleichen und ihren Beitrag zur Verbesserung der Umwelt honorieren. Die Teilnahme an den Programmen ist für die Landwirte freiwillig; doch müssen sie sich, um die Beihilfen zu erhalten, für einen Zeitraum von mindestens fünf Jahren, im Fall der Flächenstilllegung für zwanzig Jahre, verpflichten.

Voraussetzung für die Gewährung von Beihilfen ist gemäß Art. 3 der Verordnung die Vorlage von gebietsspezifischen Mehrjahresprogrammen, die den "unterschiedlichen Gegebenheiten in bezug auf Umwelt, natürliche Bedingungen und Agrarstrukturen sowie wichtige Ausrichtungen der landwirtschaftlichen Erzeugung und gemeinschaftlichen Umweltschutzprioritäten Rechnung" tragen. Die für eine Mindestdauer von fünf Jahren aufzustellenden Programme sollen jeweils ein in bezug auf die Umwelt und den natürlichen Lebensraum homogenes Gebiet abdecken und für dieses Gebiet Informa-

tionen über seine Abgrenzung, seine Besonderheiten, die jeweils verfolgten Ziele, die Bedingungen für die Gewährung der Beihilfen und die geschätzten jährlichen Ausgaben enthalten. Abweichend kann auch eine allgemeine Rahmenregelung für eine "horizontale", d. h. flächendeckende Anwendung bestimmter Maßnahmen im gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates getroffen werden.

In Art. 4 der Verordnung sind für jede der förderungsfähigen betrieblichen Maßnahmen Höchstbeträge für die Erstattung der zu gewährenden Beihilfen aus dem EAGFL - Abt. Garantie - in ECU je ha bzw. je Vieheinheit genannt (vgl. Plankl, 1995, S. 2, Schaubild 1). Die Erstattung beträgt in den alten Bundesländern 50 %, in den neuen Bundesländern, die seit 1994 Ziel 1-Gebiet sind, 75 %.

4 Vergleichende Analyse der Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in den Bundesländern

Nach längeren Diskussionen zwischen Bund und Ländern über die Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in der Bundesrepublik einigte man sich auf ein "zweistufiges Konzept" (Jungehülsing und Lotz, 1994, S. 2). Dieses besteht einmal aus gebietsspezifischen Programmen der Länder, die die Teile der VO (EWG) 2078/92 umsetzen sollen, die eine überwiegende Natur- und Umweltschutzkomponente enthalten, was auch der verfassungsmäßigen Zuständigkeit der Länder für Fragen des Umwelt- und Naturschutzes entspricht. Der zweite Teil der Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 gilt den Maßnahmen, die neben umweltverbessernden auch marktlastende und agrarstrukturelle Wirkungen enthalten. Hier wurde mit den neuen "Fördergrundsätzen für eine markt- und standortangepaßte Landbewirtschaftung (msaL)" als Bestandteil der GAK eine bundesweite Rahmenregelung erlassen, die auch eine 60 %ige Kofinanzierung des Programms durch den Bund vorsieht. Die neuen Fördergrundsätze sollten allerdings ohne Aufstockung der GAK-Mittel allein durch Mittelumschichtung zu Lasten bisher geförderter Maßnahmen finanziert werden. Diese Tatsache, das hohe Kofinanzierungsangebot der EU sowie der Umstand, daß die Länder nicht alle Fördermaßnahmen der GAK anbieten müssen, hat dazu geführt, daß der Rechtsrahmen, in dem die Länder diesen zweiten flächendeckenden Teil der Maßnahmen nach VO (EWG) 2078/92 anbieten, variiert. Einige Länder nutzen den Rahmen der GAK und führen diese Programme mit Kofinanzierung aus Bund- und EU-Mitteln durch, andere setzen diese Programme in eigener Zuständigkeit allein im Rahmen des EU-Genehmigungsverfahrens und mit EU-Kofinanzierung um. Dem Gestaltungswillen dieser Länder kommt entgegen, daß der Rechtsrahmen der EU-Verordnung deutlich weiter gespannt ist als die Fördergrundsätze der GAK.

Der Anteil der beteiligten Politikebenen an der Finanzierung der einzelnen Länderprogramme bemißt sich so zum einen nach der Zugehörigkeit zur Gruppe der alten oder neuen Bundesländer, zum anderen danach, ob das jeweilige Landesprogramm im Rahmen der GAK oder außerhalb dieser und in alleiniger Länderzuständigkeit unter Kofinanzierung der EU ausgestaltet wird (vgl. Abbildung 1). Der Anteil landeseigener Mittel an der Finanzierung von Programmen im Rahmen der

1 Im einzelnen sieht die Verordnung vor .. "a) den Einsatz von Düngemitteln und/oder Pflanzenschutzmitteln erheblich einzuschränken oder bereits vorgenommene Einschränkungen beizubehalten oder biologische Anbauverfahren einzuführen oder beizubehalten, b) auf andere Weise als unter a) vorgesehen die pflanzliche Erzeugung, einschließlich Futtererzeugung, zu extensivieren beziehungsweise eine bestehende extensive Erzeugung beizubehalten oder Ackerflächen in extensives Grünland umzuwandeln, c) die Belastung durch den Rinder- und Schafbestand je Weideinheit zu verringern, d) andere Produktionsverfahren anzuwenden, die mit den Belangen des Schutzes der Umwelt, der natürlichen Ressourcen, des natürlichen Lebensraums und der Landschaft vereinbar sind, oder vom Aussterben bedrohte Rassen zu züchten, e) aufgegebene landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Flächen zu pflegen, f) Ackerflächen für mindestens zwanzig Jahre stillzulegen, um sie für Zwecke des Umweltschutzes, namentlich zur Schaffung von Biotopbeständen oder von Naturparks oder für Gewässerschutzmaßnahmen zu nutzen, g) Flächen für allgemeinen Zugang und zu Freizeit Zwecken zu unterhalten."

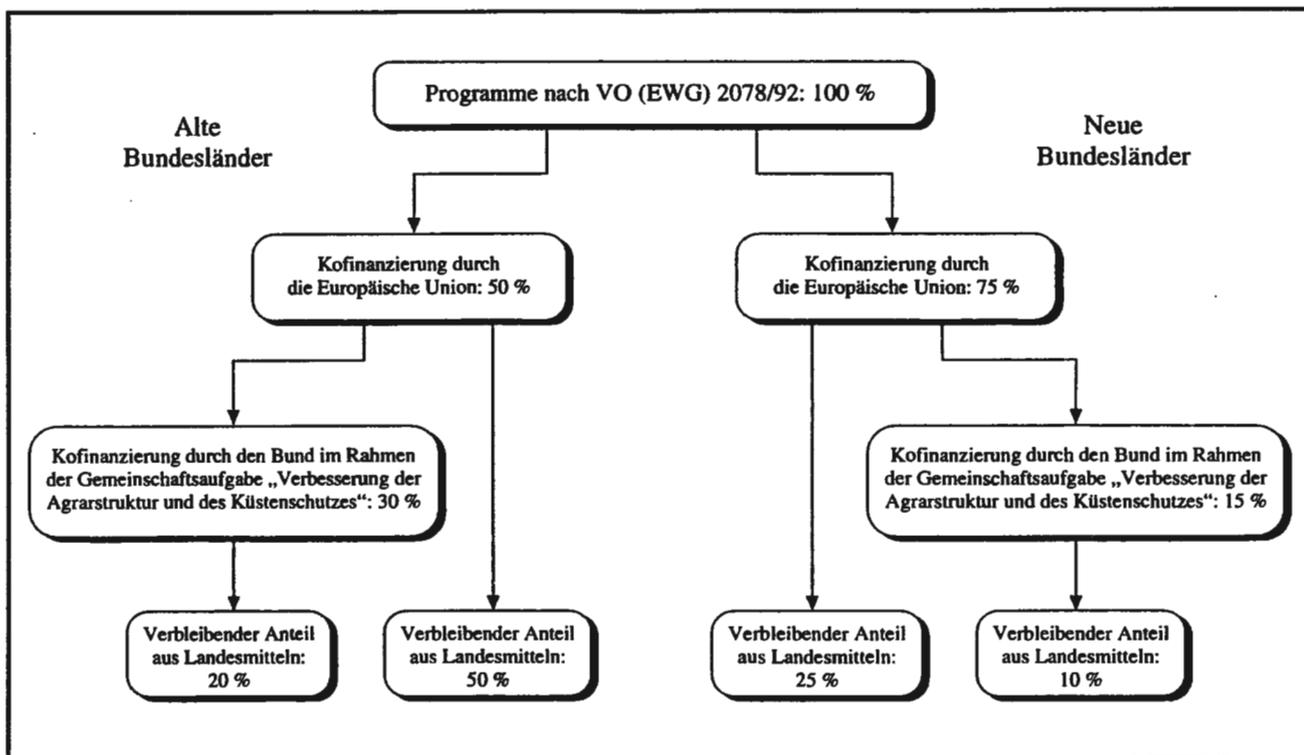


Abbildung 1: Finanzierung der Programme nach VO (EWG) 2078/92

VO (EWG) 2078/92 liegt zwischen 10 % (NBL; Programm im Rahmen der GAK) und 50 % (ABL; Programm außerhalb der GAK).

Die folgende Analyse der Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 in der Bundesrepublik Deutschland umfaßt einen Vergleich in doppelter Hinsicht:

- Zunächst wird der Mitteleinsatz von Länderprogrammen zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft (UGL) vor und nach der Einführung der o. g. Verordnung verglichen (4.1);
- sodann erfolgt ein Vergleich der unterschiedlichen Länderangebote bei der Umsetzung der VO (EWG) 2078/92, der die jeweilige Schwerpunktbildung, die Ebenenwahl, das angebotene Förderspektrum und die Förderkonditionen umfaßt. Dieser Vergleich beschränkt sich auf die mit den GAK-Fördergrundsätzen vergleichbaren und landesweit angebotenen Fördermaßnahmen (4.2). Die gebietspezifischen Programmangebote der Bundesländer, die in Umfang, Fördervoraussetzungen und Förderhöhe ebenfalls erheblich differieren, bleiben ausgeklammert (vgl. hierzu Plankl, 1994).

Die in den Tabellen vorgenommene Einteilung in Ländergruppen beruht auf deren Entscheidung, Programme für eine UGL entweder im Rahmen der GAK, nach deren Fördergrundsätzen und unter Mitfinanzierung des Bundes, oder außerhalb der GAK nach eigenen Landes-Richtlinien und mit Kofinanzierung lediglich von Seiten der EU umzusetzen oder aber solche Programme überhaupt nicht anzubieten. Zur Gruppe der Länder, die außerhalb der GAK fördern, zählen neben

den süddeutschen Ländern Baden-Württemberg (BW), Bayern (BY), Rheinland-Pfalz (RP) und Hessen (HE) noch der Stadtstaat Hamburg (HH) und, als einziges der NBL, der Freistaat Sachsen (SN). Die Gruppe der Länder, die einen Teil der Maßnahmen im Rahmen der msaL der GAK umsetzen, mithin eine 60 %ige Kofinanzierung aus Bundesmitteln in Anspruch nehmen können, umfaßt die übrigen NBL mit Ausnahme von SN und Mecklenburg-Vorpommern (MV). Die dritte Ländergruppe umfaßt allein MV, das zur Zeit noch keine Programme im Rahmen der VO (EWG) 2078/92 anbietet. Ab 1996 dürfte sich die Gruppe von Ländern, die mit Mitteln der GAK fördern, vergrößern, da ab diesem Zeitpunkt auch BY, HH und dann auch MV eine Förderung im Rahmen der GAK planen.

4.1 Vergleich zur Situation vor Einführung der VO (EWG) 2078/92

Die VO (EWG) 2078/92 führt zwei bislang unverbundene "Stränge" der Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft zusammen:

- (1) Einige Bundesländer haben bereits in der Vergangenheit in eigener Zuständigkeit und teilweise mit Kofinanzierung der EU nach Maßgabe der Artikel 19 und 21ff. der Effizienz-VO (EWG) 2328/91 gebietsbezogene Länderprogramme durchgeführt, um Anreize für die Einführung oder Beibehaltung extensiver landwirtschaftlicher Produktionsverfahren zu schaffen.
- (2) Die VO (EWG) 2078/92 tritt außerdem an die Stelle des EG-Extensivierungsprogramms, das 1988 eingeführt und im Wirtschaftsjahr 1991/92 (ABL) bzw. 1992/93 (NBL) letztmalig angeboten wurde. Dieses wurde in der Bun-

| Ländergruppen | Länder | Anteil veranschlagte Mittel für msaL an GAK-Mittel insgesamt 1995 % | Veränderung der geplanten (veranschlagten) Mittel für msaL 1998 gegenüber 1994 % | Veränderung der GAK-Mittel insgesamt (ohne Zuschüsse für alte Extensivierung nach SRP bzw. Mittel für msaL) 1994 gegenüber 1992 % |
|--|---------|---|--|---|
| Länder, die <u>außerhalb</u> der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen ¹⁾ | HH | 0,0 ²⁾ | 20,1 ³⁾ | 4,5 |
| | HE | 0,0 | • | -7,3 |
| | RP | 0,0 | • | -9,6 |
| | BW | 0,0 | • | -9,7 |
| | BY | 0,0 ⁴⁾ | 25,0 ³⁾ | -9,6 |
| | SN | 0,0 | • | 7,4 |
| Länder, die <u>im Rahmen</u> der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen ¹⁾ | SH | 1,2 | 50,0 | -10,3 |
| | NI | 4,2 | 33,3 | -12,5 |
| | HB | 6,2 ⁵⁾ | 0,0 ⁶⁾ | 2,6 |
| | NW | 2,0 | 242,9 | -12,4 |
| | SL | 20,0 | 625,0 | -18,7 |
| | BE | 4,1 | 5,6 | 54,5 |
| | BB | 8,5 | 81,4 | 0,0 |
| | ST | 5,5 | 187,2 | 13,4 |
| TH | 0,2 | 20,0 | 7,3 | |
| Länder <u>ohne</u> Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92, die im Rahmen der GAK gefördert werden ¹⁾ | MV | 0,0 ⁷⁾ | 10,9 ³⁾ | 3,1 |
| Länder zusammen | ABL | 1,4 | 407,5 | - 10,3 |
| | NBL | 3,2 | 192,5 | 5,4 |
| | Insges. | 2,2 | 274,4 | - 3,7 |

1) Abgrenzung gemäß Rahmenplan GAK 1995-1998 (veranschlagte Mittel 1995). - 2) Gemäß Rahmenplan GAK 1994-1997 hatte HH bereits für 1994 Mittel für msaL veranschlagt. Letztendlich werden jedoch erst ab 1996 Mittel für msaL geplant. - 3) Veränderung zwischen 1996 und 1998. - 4) 1994 und 1995 keine Mittel, ab 1996 75 Mill DM geplant bei einem Anteil an GAK-Mittel insgesamt von 5,2 %. - 5) 1994 waren noch keine Mittel für msaL veranschlagt. - 6) Veränderung zwischen 1995 und 1998. - 7) 1994 und 1995 keine Mittel, ab 1996 31,1 Mill DM geplant bei einem Anteil an GAK-Mittel insgesamt von 7,4 %.

SH = Schleswig-Holstein, HH = Hamburg, NI = Niedersachsen, HB = Bremen, NW = Nordrhein-Westfalen, HE = Hessen, RP = Rheinland-Pfalz, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, SL = Saarland, BE = Berlin, BB = Brandenburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, ABL = alte Bundesländer, NBL = neue Bundesländer.

GAK = Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“; msaL = Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung; SRP = Sonderrahmenplan; UGL = umweltgerechte Landbewirtschaftung

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage der Veröffentlichungen, BML: Maßnahmen der Bundesländer außerhalb der GAK - 1992 - Zusammenstellung durch Ref. 521, Bonn, Februar 1993. - Tabellarische Übersichten über den Stand der einzelnen Extensivierungsprogramme in den Bundesländern, Beilage zum Beitrag „Extensivierungsförderung - Bilanz und Folgerungen“ (Arbeitsergebnisse, Stand Ende 1989), in: Natur und Landschaft 66, H. 2, 1991. - KÖNIG, M.: Extensivierung 1989/90-1992/93 in Deutschland, AID-Informationen, 42. Jg., Nr. 18, Bonn 1993. - PLANKL, R.: Synopse - Tabellarische Übersicht über die einzelnen Umweltprogramme gemäß VO(EWG)2078/92, Arbeitsbericht 1/1994 aus dem Institut für Strukturforchung, Braunschweig, Januar 1994. - Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (1994-1997, 1995-1998).

Tabelle 1: Einsatz von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) für Maßnahmen einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung (msaL) nach Bundesländern

desrepublik Deutschland über einen Sonderrahmenplan von Bund und Ländern umgesetzt und zu 70 % vom Bund, zu 30 % von den Ländern finanziert.

Ein Vergleich des geplanten Mitteleinsatzes der Bundesländer im Rahmen der VO (EWG) 2078/92 mit den genannten früheren Maßnahmen ergibt folgendes Bild² (vgl. Tabellen 2 und 3).

- (1) Der Mittelaufwand für die angebotenen Länderprogramme ist relativ und absolut erheblich gestiegen. Gemessen an den Gesamtausgaben von Bund und Ländern im Rahmen der GAK sind die Ausgaben für Maßnahmen zur Förderung einer UGL im Jahresdurchschnitt der ersten fünf Jahre von 15,1 auf 23,9 % angewachsen. Insgesamt ist der Mitteleinsatz um 88,5 % (vgl. Tabelle 2) gestiegen.
- (2) Zwischen den Bundesländern gibt es allerdings große Unterschiede. So liegt der veranschlagte Ausgabenanstieg in den NBL bei 308,9 %, während er in den ABL lediglich 31,7 % beträgt (vgl. Tabelle 2; absolute Werte Tabelle 3). Auch innerhalb der letztgenannten Ländergruppe sind erhebliche Abweichungen zu verzeichnen: So steigt der Mittelaufwand in Nordrhein-Westfalen (NW) um 204,3 %, während er in Schleswig-Holstein (SH) um 53,6 % sinkt. Allerdings liegt der auf die landwirtschaftliche Fläche bezogene Finanzmitteleinsatz in NW mit 23 DM/ha LF weiterhin deutlich unter dem Bundesdurchschnitt (58 DM/ha LF). Der flächenbezogene Mitteleinsatz in den NBL übersteigt mit 83 DM/ha LF deutlich den der ABL (47 DM/ha LF).
- (3) Bezogen auf die oben vorgenommene Einteilung der Länder in drei Gruppen fällt auf, daß Länder, die bereits vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 einen im Vergleich zu den GAK-Mitteln hohen Finanzmitteleinsatz für Maßnahmen zur Förderung einer UGL erbrachten, die VO (EWG) 2078/92 in Zukunft außerhalb der GAK umsetzen. Dieses gilt insbesondere für die ABL mit Ausnahme von SH (vgl. Tabelle 2, Spalte 1). Länder, die, gemessen an den Gesamtaufwendungen zur Förderung einer UGL, vergleichsweise viel Mittel für das EG-Extensivierungsprogramm eingesetzt haben, wollen dagegen die VO (EWG) 2078/92 zukünftig im Rahmen der GAK umsetzen.
- (4) Tabelle 3 zeigt, daß, mit Ausnahme SHs, in allen Bundesländern die für Maßnahmen zur Förderung einer UGL insgesamt vorgesehenen durchschnittlichen jährlichen Mittel ansteigen. Die hohen Kofinanzierungsanteile der EU und teilweise des Bundes führen aber dazu, daß die für diese Zwecke vorgesehenen Landesmittel absolut in HH und RP etwas, in SH und Niedersachsen (NI) sogar stark reduziert werden (Tabelle 3). Dagegen weisen insbesondere in den NBL die entsprechenden Mittel erhebliche Steigerungsraten auf, sowohl was den Mitteleinsatz insgesamt als auch was die verwendeten Landesmittel angeht, allerdings ausgehend von einem niedrigen

² Ein Vergleich der Programminhalte erscheint aufgrund der Vielfalt der angebotenen Programme auch unterhalb der Landesebene und deren inhaltlichen Abweichungen nicht durchführbar.

Niveau. Weniger groß ist die Steigerung in den ABL, die bereits in erheblichem Umfang Mittel für die genannten Ziele eingesetzt haben.

- (5) Durch die vorgesehene erhebliche Kofinanzierung von seiten der EU und teilweise des Bundes und da der ansonsten in der Strukturpolitik geltende Grundsatz der Additionalität in die VO (EWG) 2078/92 nicht aufgenommen worden ist, besteht die Möglichkeit einer Umschichtung von Finanzmitteln zwischen den beteiligten Politikebenen, ohne daß zusätzliche Mittel für die verfolgten Umweltziele eingesetzt werden (vgl. Neander in Scheele, 1994, S. 14). Diese Vermutung wird durch die vergleichende Analyse teilweise bestätigt (vgl. Tabelle 3).

4.2 Förderspektrum und Förderkonditionen

Der breite Gestaltungsspielraum, den die VO (EWG) 2078/92 den Bundesländern beläßt, und die nur teilweise Inanspruchnahme der GAK als Förderrahmen der landesweit angebotenen Extensivierungsprogramme durch die Länder führen dazu, daß das Spektrum der angebotenen Förderungen und die Förderkonditionen in der Bundesrepublik Deutschland erheblich variieren. Dieses gilt im besonderen für die Bundesländer, die sich für eine Förderung außerhalb der GAK entschieden haben und die daher lediglich die relativ weit gefaßten Vorgaben der EU-Verordnung, nicht aber die GAK-Fördergrundsätze, zu beachten haben.

Zu den von den Bundesländern landesweit angebotenen Maßnahmen zählen zunächst die Einführung und Beibehaltung ökologischer Anbauverfahren, extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen in drei Varianten, sowie die Ein- bzw. Fortführung einer extensiven Grünlandbewirtschaftung, die ebenfalls in verschiedenen Varianten angeboten wird. Diese Fördermaßnahmen sind in den Fördergrundsätzen für eine msaL im Rahmen der GAK zusammengefaßt. Förderhöhe und mögliche Spannweiten - die Länder dürfen die vorgesehenen Prämien um bis zu 20 % anheben oder um bis zu 40 % senken - dienen als Referenzrahmen und sind in Tabelle 4 ausgewiesen. Die genannten Maßnahmen werden, wenn auch in recht verschiedenen Varianten und teilweise innerhalb, teilweise außerhalb der GAK, von allen Bundesländern mit Ausnahme MVs angeboten. Darüber hinaus haben einige der Länder ihr Spektrum flächendeckend angebotener Maßnahmen weiter gefaßt. So fördern SN, HH, RP, Brandenburg (BB) und Thüringen (TH) sog. "integriert-kontrollierte" Anbauverfahren. Ferner sieht das sächsische Programm für die Förderung des integrierten Landbaues eine "Grundförderung" von 80 DM/ha bereits bei Einhaltung geringfügiger Auflagen vor. In BY erhalten Landwirte bei Umsetzung der Empfehlungen des Programms "umweltgerechter Pflanzenbau" eine Grundprämie von 40 DM/ha.

Die vielen Punkte in Tabelle 4 bei den Programmangeboten, die außerhalb der GAK in Landeszuständigkeit verfaßt wurden, sind darauf zurückzuführen, daß die jeweiligen Förderkonditionen aufgrund der vielfältigen Sonderbedingungen und Prämienstaffelungen nicht mit den Programmen der Bun-

| Ländergruppen | Länder | Situation vor Einführung VO (EWG) 2078/92 | | | Situation nach Einführung VO (EWG) 2078/92 | | Veränderung der Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 | Verminderung des Landesmittelaufwands bei gleichbleibendem Mittelaufwand für die Förderung einer UGL |
|---|---------|--|--|---|--|---|---|--|
| | | Anteil Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL ¹⁾ an GAK-Mitteln ²⁾ insgesamt | Anteil Zuschüsse für alte Extensivierung nach SRP ³⁾ an Mitteln für Maßnahmen zur Förderung einer UGL | Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL je ha LF | Anteil Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL ⁴⁾ an GAK-Mitteln insgesamt ⁵⁾ | Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL je ha LF | | |
| | | % | % | DM | % | DM | | |
| Länder, die außerhalb der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen | HH | 11,8 | 1,6 | 221 | 14,3 | 269 | 21,9 | 40,8 |
| | HE | 20,7 | 34,4 | 40 | 23,8 | 47 | 15,0 | 12,7 |
| | RP | 21,5 ⁶⁾ | 6,4 | 53 | 26,6 | 65 | 22,4 | 30,3 |
| | BW | 43,8 ⁶⁾ | 2,7 | 98 | 51,1 | 114 | 16,8 | -1,6 |
| | BY | 37,8 ⁶⁾ | 4,4 | 40 | 33,0 | 61 | 53,2 ⁷⁾ | 29,6 |
| | SN | 11,5 ⁶⁾ | 19,3 | 44 | 47,2 | 181 | 310,7 | 25,9 |
| Länder, die im Rahmen der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen | SH | 13,2 | 16,3 | 24 | 6,1 | 11 | -53,6 | 43,1 |
| | NI | 6,1 ⁶⁾ | 20,7 | 11 | 7,9 | 14 | 29,8 | 47,1 |
| | HB | 3,9 | 26,2 | 40 | 14,3 | 148 | 269,0 | 44,6 |
| | NW | 5,3 | 24,6 | 8 | 16,2 | 23 | 204,3 | 25,0 |
| | SL | 5,8 | 48,5 | 17 | 19,7 | 60 | 240,4 | 58,8 |
| | BE | 1,2 | 0,0 | 51 | 6,0 | 242 | 378,0 | 72,4 |
| | BB | 6,4 ⁶⁾ | 57,2 | 24 | 31,0 | 118 | 386,1 | 53,0 |
| | ST | 1,5 | 100,0 | 5 | 11,1 | 35 | 633,4 | 19,6 |
| | TH | 3,7 | 100,0 | 15 | 31,4 | 124 | 757,4 | -10,7 |
| Länder ohne Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92, die im Rahmen der GAK gefördert werden | MV | 5,1 | 56,2 | 18 | 0,0 | - | - | - |
| Länder zusammen | ABL | 23,3 | 7,9 | 36 | 24,8 | 47 | 31,7 | 22,3 |
| | NBL | 5,6 | 50,4 | 20 | 23,0 | 83 | 308,9 | 52,5 |
| | Insges. | 15,1 | 15,2 | 31 | 23,9 | 58 | 88,5 | 37,5 |

1) Hierunter fallen alle Programme für die Förderung einer UGL soweit statistisch erfaßbar. Zum Teil bereits EU-finanziert nach VO (EWG) 2328/91 - 2) GAK Mittel des Jahres 1994. - 3) Zuschüsse für das Jahr 1992. - 4) Mittelanmeldungen im Jahresdurchschnitt der ersten 5 Jahre. - 5) Veranschlagte Mittel 1994. - 6) Ohne Finanzmittel für Maßnahmen außerhalb der GAK i.S. der VO (EWG) 2078/92. - 7) Bezogen auf die tatsächlichen Ausgaben des KULAP.

Quellenangaben und Erläuterungen siehe Tabelle 1.

Tabelle 2: Vergleich des Mittelaufwands für Maßnahmen einer umweltgerechten Landwirtschaft (UGL) vor und nach Einführung einer Förderung nach VO (EWG) 2078/92 nach Ländergruppen

| Ländergruppen | Länder | Situation vor Einführung VO (EWG) 2078/92 | | | | | | Situation nach Einführung VO (EWG) 2078/92 | | | | | | | |
|---|-----------|---|--|---------------------|---------------------|--|--------------------|--|------------------------|---|----------------------------------|--------------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------------------|
| | | Insgesamt | Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL ³⁾ außerhalb der GAK ¹⁾ | | | ergänzende Landesprogramme ²⁾ | nach SRP insgesamt | Landesanteil (22,5 %) | Landesmittel insgesamt | Mittelanmeldungen für Maßnahmen zur Förderung einer UGL | | | | Landesmittel insgesamt | |
| | | | Insgesamt | Landesanteil (75 %) | Landesanteil (75 %) | | | | | Insgesamt | Landesanteil (30%) ABL (25%) NBL | Teil: Maßnahmen für msaL | Teil: regionsspezifische Programme | | Landesanteil (50%) ABL (25%) NBL |
| Länder, die außerhalb der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen | HH | 3,092 | 1,777 | 1,333 | 1,265 | 0,050 | 0,011 | 2,609 | 3,770 | | 0,0 | | 3,77 | | 1,885 |
| | HE | 31,643 | 20,375 | 15,281 | 0,398 | 10,87 | 2,446 | 18,125 | 36,400 | | 0,0 | | 36,4 | | 18,200 |
| | RP | 38,683 | 36,217 | 27,163 | 0,0 | 2,466 | 0,555 | 27,718 | 47,337 | | 0,0 | | 47,337 | | 23,669 |
| | BW | 144,955 | 140,614 ⁵⁾ | 70,000 | 0,466 ⁷⁾ | 3,875 | 0,875 | 71,341 | 169,278 | | 0,0 | | 169,278 | | 84,639 |
| | BY | 134,363 | 124,101 ⁶⁾ | 93,076 | 0,0 ⁸⁾ | 10,262 | 2,309 | 95,383 | 205,875 | | 0,0 | | 205,875 | | 102,938 |
| | SN | 37,505 | 30,25 | 22,688 | 0,0 | 7,255 | 1,632 | 24,320 | 154,040 | | 0,0 | | 154,040 | | 38,51 |
| Länder, die im Rahmen der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen | SH | 25,340 | 10,364 | 7,773 | 10,858 | 4,118 | 0,927 | 19,558 | 11,760 | | 2,4 | 0,48 | 9,36 | 4,68 | 5,16 |
| | NI | 28,865 | 22,754 | 17,066 | 0,14 | 5,971 | 1,343 | 18,549 | 37,460 | | 20,0 | 4,0 | 17,46 | 8,73 | 12,73 |
| | HB | 0,397 | 0,193 | 0,145 | 0,1 ⁹⁾ | 0,104 | 0,023 | 0,268 | 1,465 | | 0,612 | 0,122 | 0,853 | 0,426 | 0,548 |
| | NW | 11,815 | 8,774 | 6,581 | 0,14 | 2,901 | 0,653 | 7,374 | 35,958 | | 4,5 | 0,9 | 31,458 | 15,729 | 16,829 |
| | SL | 1,298 | 0,668 | 0,501 | 0,0 | 0,630 | 0,142 | 0,643 | 4,500 | | 4,5 | 0,9 | 0,0 | 0,0 | 0,9 |
| | BE | 0,091 | 0,0 | 0,0 | 0,091 | 0,0 | 0,0 | 0,091 | 0,435 | | 0,19 | 0,03 | 0,245 | 0,09 | 0,12 |
| | BB | 31,570 | 13,5 | 10,125 | 0,0 | 18,07 | 4,065 | 14,190 | 153,460 | | 39,5 | 3,95 | 113,96 | 28,49 | 32,44 |
| | ST | 4,988 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 4,988 | 1,122 | 1,122 | 37,580 | | 17,32 | 1,732 | 20,26 | 5,065 | 6,797 |
| TH | 11,393 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 11,393 | 2,563 | 2,563 | 97,688 | | 0,6 | 0,06 | 97,088 | 24,27 | 24,33 | |
| Länder ohne Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92, die im Rahmen der GAK gefördert werden | MV | 22,857 | 10,0 | 7,5 | 0,0 | 12,857 | 2,893 | 10,393 | 0 | | 0,0 | 0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Länder zusammen | ABL | 420,542 | 365,837 | 238,919 | 13,458 | 41,247 | 9,284 | 261,659 | 554,156 | 231,331 | 32,202 | 6,432 | 522,036 | 29,655 | 267,418 |
| | NBL | 108,313 | 53,750 | 40,313 | 0,0 | 54,563 | 12,275 | 52,588 | 442,769 | 38,510 | 57,42 | 5,742 | 385,348 | 57,825 | 102,077 |
| | Insgesamt | 528,855 | 419,587 | 279,232 | 13,458 | 95,810 | 21,559 | 314,247 | 996,924 | 269,841 | 89,622 | 12,174 | 907,384 | 87,480 | 369,495 |

1) Es wurde die Abgrenzung sowie die Zuordnung der Programme nach VO (EWG) 2328/91 gemäß Auswertung BML (Ref. 521) übernommen. - 2) Der Anspruch auf vollständige Erfassung aller Programme wird durch Stand Ende 1989 und durch die Vielfalt und unterschiedliche Erfassung speziell von Gemeinde-, Landkreis- und Regierungsbezirksprogrammen eingeschränkt. - 3) Durchschnittlich jährliche Werte, vorwiegend der Jahre 1990, 1991 und 1992. - 4) Finanzmittel des Jahres 1992/93. - 5) Tatsächliche Ausgaben für MEKA gemäß ZEDDIES-Studie 140 Mio DM. - 6) Gemäß Bayerischem Agrarbericht 1994 wurden im Rahmen des KULAP-Teil A 1992/93 rd. 79 Mio DM an Zuwendungen ausbezahlt. Geplant waren 180 Mio DM. - 7) Überwiegend bereits im MEKA enthalten. - 8) Im KULAP-Vorläuferprogramm enthalten. - 9) Wurde nur für 1987 einmalig angeboten.

Quellenangaben und Erläuterungen siehe Tabelle 1

Tabelle 3: Finanzmittel der Länder vor und nach Einführung einer Förderung nach VO (EWG) 2078/92 nach Ländergruppen (Mio DM)

| Ländergruppen | Länder | Maßnahmen gemäß Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (msaL) ¹⁾ | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------|---|--------------------------------|-------------------|--------------------|--|--|--|--|---|-----------------|-----------------------------|-----------------|-------------------|------------------|---|-----------------|-----------------------------|-----------------|-----------|-----|
| | | Ökologischer Landbau | | | | Grünlandextensivierung | | | | Extensive Produktionsverfahren im/bei | | | | | | | | | | | |
| | | Grünland/ Ackerbau | | Dauerkultur | | Belbe- haltung einer extens. GL-Bewir- tschaftung | Verjün- gerung des Viehbe- standes | Auf- stockung der Dauer- GL-Fl. bei gegeben- Viehbe- stand | Um- wand- lung von Acker in extensives Dauer- GL | Ackerbau durch Verzicht auf | | | | | | Dauerkulturen durch Verzicht auf | | | | | |
| | | Belbe- haltung | Ein- führung | Belbe- haltung | Ein- führung | | | | | chem.-synth. Dünge- u. Pflanzen- schutzmittel | | chem.-synth. Düngemittel | | Herbizide | | chem.-synth. Dünge- u. Pflanzen- schutzmittel | | chem.-synth. Düngemittel | | Herbizide | |
| | | | | | | Belbe- haltung | Ein- führung | Belbe- haltung | Ein- führung | Belbe- haltung | Ein- führung | Belbe- haltung | Ein- führung | Belbe- haltung | Ein- führung | Belbe- haltung | Ein- führung | Belbe- haltung | Ein- führung | | |
| Prämienrahmen gemäß GAK | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 250 150-300 | 250 150-300 | 1200 720-1440 | 1200 720-1440 | 250 150-300 | 450 270-540 | 250 150-300 | 600 360-720 | 250 150-300 | 250 150-300 | 150 90-180 | 150 90-180 | 150 90-180 | 150 90-180 | 1200 720-1440 | 1200 720-1440 | 250 150-300 | 250 150-300 | 350 210-420 | 350 210-420 | | |
| Länder, die außerhalb der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen | HR ²⁾⁷⁾ | 250 | 300 (600) | 1190 | 1400 (2800) | 250 | 540 | 250 | 588 | 250 | 300 | 150 | 180 | 150 | 180 | 1180 | 1400 | 250 | 300 | 300 | 350 |
| | HE | 200 ³⁾ | 200 ³⁾ | 200 ³⁾ | 200 ³⁾ | - | 450 | 300 | 580 | - | - | 250 | 250 | 250 | 250 | - | - | 350 | 350 | 420 | 420 |
| | RP ²⁾⁷⁾ | plus 350 450 | plus 350 450 | plus 1440 | plus 1440 | 150 bis 300 | • | • | 500 | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • |
| | BW | - | 300 ⁴⁾ 425 | - | 1200 (1400) | • | • | • | 600 | 260 plus 40 | 260 plus 40 | • | • | • | • | 1200 plus 40 | 1200 plus 40 | • | • | • | • |
| | BY ²⁾⁷⁾ | 200-300/ 300-400 plus 80 | 200-300/ 300-400 plus 80 | 1000 plus 80 | 1000 plus 80 | 250 | 400 | • | • | 250 | 250 | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • |
| SN ⁶⁾⁷⁾ | 260/ 450 | 260/ 450 | 1300 | 1300 (1500) | 260 | • | • | 480 bis 720 | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | |
| Länder, die im Rahmen der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen | SH | - | 250 | - | 250 | 150 | 450 | 250 | 600 | - | 250 | - | - | - | - | - | 250 | - | - | - | - |
| | NI | 300 | 300 | 1400 | 1400 | 250 | - | 250 | 585 | - | - | 180 | 180 | 180 | 180 | - | - | 300 | 300 | 300 | 300 |
| | HB | 250 | 250 | 250 | 250 | 200 | 360 | 200 | 480 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| | NW | 200 | 300 | 960 | 1440 | 200 | 450 | 200 | 720 | 200 | 200 | 120 | 120 | 120 | 120 | 960 | 960 | 200 | 200 | 280 | 280 |
| | SL ²⁾ | 250 | 250 | 800 | 800 | 250 bis 300 | 540 | 300 | 600 | - | - | - | - | - | - | • | - | - | - | - | - |
| | BB | 255 | 300 | 1020 | 1200 | 250 | 450 | 250 | 600 | 250 | 250 | 150 | 150 | 150 | 150 | 1200 | 1200 | 250 | 250 | 350 | 350 |
| | BB ⁷⁾ | 255 | 300 | 1020 | 1200 | 255 | 450 | 300 | 600 | 300 | 300 | 180 | 180 | 180 | 180 | 1200 | 1200 | 300 | 300 | 350 | 350 |
| ST | 300 | 300 | 1400 | 1400 | 250 | - | - | 600 | 250 | 250 | 150 | 150 | 150 | 150 | 1200 | 1200 | 250 | 250 | 350 | 350 | |
| TH ⁷⁾ | 350/300 | 350/300 | 1200 | 1200 | 250 | • | • | 600-720 | 180 | 180 | • | • | 150 | 150 | • | • | • | • | 180 | 180 | |
| Länder ohne Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92, die im Rahmen der GAK gefördert werden | MV | - | 300 ⁵⁾ 425 | - | 1416 ⁵⁾ | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | |

- Förderung wird nicht angeboten/keine Angabe; • nicht zweifelsfrei mit Grundsätzen für eine msaL vergleichbar/z.T. Förderung nach integriert-kontrollierten Anbauverfahren; () erhöhte Prämien während der ersten 2 bis 3 Umstellungsjahre

1) Fördergrundsätze gemäß Rahmenplan GAK 1994 - 1997 (40 % Absenkung bzw. 20 % Anhebung der Prämie). - 2) Betriebliche Obergrenze vorgesehen. - 3) Bei Anschluß an ökologischen Anbauverband wird Grundprämie bezahlt (je Betrieb höchstens 2000 DM). - 4) Förderung nach alter Extensivierungsverordnung. - 5) Fördersätze der alten Extensivierungsverordnung. - 6) Sachsen schreibt die Einbeziehung der gesamten Ackerfläche für den ökologischen Landbau nicht zwingend vor. - 7) Länder mit integriert-kontrollierten Produktionsverfahren. In BY sind die Empfehlungen des Programms umweltgerechter Pflanzenbau einzuhalten.

Quelle: Eigene Auswertungen auf der Grundlage der überarbeiteten Synopse (PLANKL, R.: Synopse zu den umweltgerechten und den natürlichen Lebensraum schützenden landwirtschaftlichen Produktionsverfahren als flankierende Maßnahmen zur Agrarreform, Arbeitsbericht 1/1995 aus dem Institut für Strukturforschung, Braunschweig, Februar 1995).

Tabelle 4: Unterschiede nach Förderhöhe und Förderbereichen für Maßnahmen einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft (msaL) nach Ländergruppen

desländer verglichen werden können, die ihre Förderrichtlinien an den Grundsätzen der GAK orientiert haben. Vielfach sind diese Programme auch auf kleinräumige Regionen ausgelegt. Vergleiche zwischen den Programmangeboten der jeweiligen Ländergruppen sind daher nur eingeschränkt möglich. Viele der in eigener Regie angebotenen Landesprogramme wären allerdings, insbesondere aufgrund des weitgespannten Förderrahmens und der gewährten Förderprämien, nicht mit den Fördergrundsätzen der GAK kompatibel. Selbst bei vergleichbaren Fördertatbeständen fällt das Programmangebot dieser Länder, was das geförderte Spektrum und die Prämienhöhe angeht, größtenteils sehr viel differenzierter aus als bei der zweiten Ländergruppe. Allerdings weichen auch die Konditionen der Länder, die eine umweltgerechte Landwirtschaft innerhalb der GAK und mit Bundesmitteln fördern, teilweise erheblich voneinander ab. Die folgende vergleichende Skizze in den Förderbereichen ökologischer Landbau, Grünlandextensivierung und Ackerlandextensivierung belegt diese Aussage anhand einer Darstellung der Streubreite der Förderprämien insgesamt und der Förderunterschiede zwischen benachbarten Bundesländern.

- (1) Im Bereich der Förderung des ökologischen Landbaus reicht die Streubreite von 200 bis 450 DM/ha für Grünland- und Ackerlandextensivierung bzw. von 800 bis 1440 DM bei Dauerkulturen. Bezieht man die z. T. gewährten höheren Prämien während der Umstellungsphase mit ein, kann die Streubreite von 200 bis 600 DM/ha bzw. von 800 bis 2800 DM/ha reichen, d. h. in Einzelfällen gehen die gewährten Prämien über den maximal zulässigen Prämienatz der GAK hinaus. Bei benachbarten Ländern ähneln die Programme einander teilweise (Berlin (BE) und BB; NI und NW), andererseits gibt es benachbarte Länder mit deutlichen Unterschieden in der Prämienhöhe (HH zu NI und SH; HE und RP und SL; NI und SH; TH und SN). Das Gros der Länder fördert sowohl die Einführung wie die Beibehaltung des ökologischen Landbaus. Eine kleine Gruppe von Ländern fördert lediglich deren Einführung. Überdies plafondieren einige Länder die Prämien je Betrieb. Die im Rahmenplan 1994-1997 festgelegten Grundsätze der GAK differenzieren nicht zwischen Einführung und Beibehaltung. Gleiche Förderhöhen für die Einführung und Beibehaltung sehen die Länder HE, BY, NI, Sachsen-Anhalt (ST) und TH vor, während in HH, RP, NW, BE, BB, teilweise auch in SN und SH, die Einführung des ökologischen Landbaus höher prämiert wird als dessen Beibehaltung. Insgesamt weist die Ländergruppe, die nicht den Vorgaben der GAK folgt, eine größere Streuung auf.
- (2) Die Streubreite der Prämien im Bereich der Grünlandextensivierung reicht je nach Extensivierungsvariante von 150 bis 300, 360 bis 540, 200 bis 300, 480 bis 720 DM/ha (GVE). Dabei bewegen sich alle Länder im Bereich der Prämien der GAK-Fördergrundsätze. Bei der Betrachtung benachbarter Bundesländer weisen HH und NI, BE und BB, SN und TH geringe Unterschiede, NI und SH, NW und NI dagegen die größten Unterschiede auf. Wiederum zeigt sich innerhalb der Gruppe der außerhalb der GAK fördernden Bundesländer die Tendenz einer größeren Streuung.
- (3) Im Bereich der Ackerlandextensivierung reicht die Streubreite je nach gewählter Variante von 180 bis 300, 150 bis 250, 960 bis 1400, 200 bis 350, 180 bis 420 DM/ha. In Einzelfällen wird dabei teilweise die im Rahmen der GAK-Fördergrundsätze vorgegebene Toleranzgrenze von +20 % überschritten. Die größten Unterschiede zwischen benachbarten Ländern weisen wiederum HH und SH, SH und NS, NS und NW, BB und BE auf. Bei den Extensivierungsverfahren im Ackerbau und bei Dauerkulturen finden sich im Vergleich zum ökologischen Landbau und zur Grünlandextensivierung zwischen den Nachbarländern die häufigsten Abweichungen. Die vielfältigen Ausgestaltungsunterschiede erschweren den Vergleich zwischen den verschiedenen Ländergruppen. In der Tendenz scheint wiederum in der außerhalb der GAK fördernden Ländergruppe eine größere Streuung vorhanden. Gemäß GAK-Fördergrundsätze für diesen Maßnahmenblock werden die Prämien für Einführung und Beibehaltung nicht differenziert. Die Praxis der meisten Länder sieht ebenfalls von einer Differenzierung ab. Eine Ausnahme bildet HH: Dort übersteigen die Prämienätze für die Einführung jene für die Beibehaltung um rd. 20 %. In SH wird, wie bereits bei der Förderung des ökologischen Landbaus, die Beibehaltung der Extensivierungsvariante "Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel" nicht gefördert. Besonders erwähnenswert scheint, daß NI und HE den "Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel" nicht fördern und stattdessen der Förderung des ökologischen Landbaus den Vorzug geben.
- (4) In den Grundsätzen der GAK wird bei den Prämienätzen zwischen ökologischem Landbau und "Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel" nicht unterschieden. In einigen Ländern wird dagegen zwischen diesen beiden Extensivierungsverfahren differenziert. Höhere Prämien für die Beibehaltung des ökologischen Landbaus werden in BY, BE, ST und TH für Ackerbau und in ST für Dauerkulturen gewährt, während in BB der "Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel" im Ackerbau und bei Dauerkulturen höher honoriert wird als die Beibehaltung des ökologischen Landbaus.
- (5) Der ökologische Landbau wird in der Mehrzahl der Länder in den ersten zwei bis drei Umstellungsjahren mit deutlich höheren Prämien gefördert als der "Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel". Lediglich SH und BB gewähren für beide Verfahren die gleichen Prämienätze. Fälle von höheren Prämien für den "Verzicht auf chemisch-synthetische Dünge- und Pflanzenschutzmittel" treten bei Förderung der Einführung nicht auf.

4.3 Erklärungsansätze zur Ebenenwahl der Bundesländer

Erklärungen des unterschiedlichen Länderverhaltens können am Programmangebot vor Einführung der VO (EWG) 2078/92, an der unterschiedlichen Finanzkraft der Bundesländer, der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierung und an zentralen Vorgaben wie der unterschiedlichen Kofinanzierungsanteile der EU bei ABL (50 %) und NBL (75 %) ansetzen.

- (1) Spalte 1 in Tabelle 5 verdeutlicht, daß die Länder, die bereits vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 in der Zielsetzung ähnlich geartete Programme angeboten haben, die Maßnahmen zur Förderung einer UGL weiterhin außerhalb der GAK fördern. Die Länder dieser Gruppe verfügen über umfangreiche Vorläuferprogramme (KULAP in BY; MEKA in BW) bzw. über eingehende Erfahrungen mit regionsspezifischen Umweltprogrammen (RP und HE) oder wurden von BW und BY beim Aufbau ihrer Verwaltungsstrukturen unterstützt (SN). Eine Ausnahme bildet lediglich HH.
- (2) Die hohe Kofinanzierungsrate der EU für die Programme der NBL (75 %) hat diese nicht überwiegend dazu bewogen, ihre Extensivierungsprogramme außerhalb der GAK und ohne Bundesmittelbeteiligung durchzuführen. Lediglich SN bildet hier eine Ausnahme, was auf einen ausgeprägten landeseigenen Gestaltungswillen der sächsischen Staatsregierung hindeutet. MV hat bislang sogar ganz auf die Möglichkeit verzichtet, zu einem hohen Anteil durch EU und Bund kofinanzierte Landesprogramme anzubieten. Der Grund dürfte in der Finanzschwäche der NBL insgesamt und insbesondere MVs begründet liegen. Die relativ finanzschwächeren unter den ABL, die zu den Empfängerländern im Länderfinanzausgleich der Bundesrepublik Deutschland zählen und nur eine 50 %ige Kofinanzierung aus EU-Mitteln in Anspruch nehmen können, präferieren mit Ausnahme von RP durchweg die Förderung im Rahmen der GAK. In dieser Gruppe finden sich auch die Länder, die relativ (Tabelle 2, Spalte 8) und absolut (Tabelle 3, Spalte 4) die im Vergleich der eingesetzten Landesmittel vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 größten Spareffekte aus den Kofinanzierungen von Seiten der EU und des Bundes zogen.
- (3) Die ABL, die Beiträge zum Länderfinanzausgleich leisten, finden sich durchweg in der Gruppe der Bundesländer, die außerhalb der GAK fördern. Von den Empfängerländern des Länderfinanzausgleichs gehört lediglich RP zu dieser Gruppe. Ursächlich für dieses Verhalten dürften die Kürzungen von Mitteln der GAK bei Einführung der neuen Fördergrundsätze für die ABL sein (vgl. Tabelle 1, Spalte 3). Die finanzstarken Länder können sich so veranlaßt gesehen haben, Maßnahmen mit dem Ziel einer umweltgerechten Landwirtschaft außerhalb der GAK zu fördern und dabei die Vorteile größerer Gestaltungskompetenz, und die auf diese Weise ermöglichte Kontinuität zu bereits bestehenden Programmen über den Nachteil eines um 20 % im Vergleich zu einer Abwicklung über

die GAK höheren landeseigenen Finanzanteils zu stellen. Die oben gezeigten Unterschiede zur zweiten Ländergruppe bei der Ausgestaltung der Fördermaßnahmen verdeutlichen, daß nicht nur finanzielle Erwägungen, sondern auch das Motiv eigener Ausgestaltungsmöglichkeiten ausschlaggebend gewesen sein dürfte.

- (4) Im Unterschied zu den eben genannten Merkmalen finden sich keine Hinweise einer Relevanz der Parteienzusammensetzung der Landesregierung für die Ebenenwahl.
- (5) Auf agrarstrukturelle Gründe für die Ebenenwahl deutet der Umstand, daß bei den Ländern, die Programme für die Förderung einer UGL außerhalb der GAK umsetzen, die Ausgaben für die Ausgleichszulage im Rahmen der GAK deutlich über dem Durchschnitt der Bundesländer liegen.

Für eine eingehendere, über qualitative Aussagen hinausgehende Untersuchung der Bestimmungsgründe fehlt es an statistischen Grundlagen (exakte Finanzmittelaufteilung nach GAK-Programmen und regionsspezifischen Programmen und Bundesländern; Aufteilung der Mittel für eine msaL nach den angebotenen Varianten).

5 Schlußbemerkungen

Insbesondere der Vergleich mit der Situation vor Einführung der VO (EWG) 2078/92 macht deutlich, daß die spezifischen Bedingungen einer 'doppelten Politikverflechtung' die Politikergebnisse in diesem Bereich der Agrarstrukturpolitik beeinflusst haben:

- (1) Auf der Grundlage der VO (EWG) 2078/92 wurden Programme förderfähig, die bereits zum Teil vorher in eigener Zuständigkeit der Länder finanziert und durchgeführt worden sind. Die daran anknüpfende Befürchtung, daß es infolge der neuen Verordnung zu einer großen Umschichtung von Finanzmitteln zwischen den beteiligten Politikebenen kommt, ohne das zusätzliche Mittel für die verfolgten Umweltziele eingesetzt werden, hat sich nur für einige der finanzschwachen ABL bestätigt. Insbesondere bei einigen NBL hat die VO (EWG) 2078/92 zu einer erheblichen Ausweitung der für Ziele einer UGL eingesetzten Mittel insgesamt beigetragen.
- (2) Das von den einzelnen Ländern angebotene Spektrum von Fördertatbeständen und die Förderkonditionen für vergleichbare Fördertatbestände unterscheiden sich erheblich. Infolge der unterschiedlichen Ausgestaltung in den jeweiligen Länderprogrammen entstehen Fördergefälle u. a. auch zwischen benachbarten Bundesländern, die unter Wettbewerbsgesichtspunkten problematisch erscheinen. Die Einflußmöglichkeiten des Bundes und seine Fähigkeit, bundesweit weitgehend einheitliche Förderangebote in Gestalt der Grundsätze der GAK durchzusetzen, sind im Bereich der umweltbezogenen Agrarstrukturpolitik durch die Einführung der VO 2078/92 offenbar reduziert worden. Förderwettläufe zwischen den Bundesländern, die u. a. von der jeweiligen Finanzkraft abhängen, erscheinen denkbar.

| Ländergruppen | Länder | Länder, die bereits vor Einführung VO(EWG)2078/92 außerhalb der GAK über Programme verfügten, die weitgehend den Grundsätzen einer msaL entsprechen | Alte Bundesländer (ABL) mit 50 % EU-Beteiligung Neue Bundesländer (NBL) mit 75 % EU-Beteiligung | Länder nach Regierungs- beteiligung ¹⁾ | Länder i. S. des Finanzausgleichs |
|--|------------------|---|--|--|--------------------------------------|
| Länder, die <u>außerhalb</u> der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen | HH | | ABL | A | G |
| | HE | X | ABL | A | G |
| | RP | X | ABL | A | N |
| | BW | X | ABL | B/A | G |
| | BY ²⁾ | X | ABL | B | G |
| | SN | X | NBL | B | N |
| Länder, die <u>im Rahmen</u> der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92 umsetzen | SH | | ABL | A | N |
| | NI | X ³⁾ | ABL | A | N |
| | HB | | ABL | A | N |
| | NW | | ABL | A | N |
| | SL | X | ABL | A | N |
| | BE | | ABL/NBL | B/A | N |
| | BB | X | NBL | A | N |
| | ST | | NBL | B | N |
| TH | | NBL | B | N | |
| Länder <u>ohne</u> Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO 2078/92, die im Rahmen der GAK gefördert werden | MV ²⁾ | | NBL | B | N |

1) Zum Zeitpunkt der Umsetzung der VO(EWG)2078/92. - 2) BY und MV haben gemäß Rahmenplan (1995-1998) GAK-Mittel eingeplant (ab 1996). - 3) Nur in geringem Umfang.

A-Länder: unter Regierungsbeteiligung SPD/Grüne. - B-Länder: unter Regierungsbeteiligung CDU/CSU/FDP. - G = Geberland. - N = Nehmerland

Quellenangaben und Erläuterungen siehe Tabelle 1.

Tabelle 5: Ausprägungen nach Ländergruppen

- (3) Der vorgegebene Gestaltungsrahmen hat eine Verwischung der Verantwortlichkeit der politischen Ebenen zur Folge. Die 'doppelte Politikverflechtung' fördert eine Entparlamentarisierung der Politikformulierung und führt zu Schwierigkeiten bei der nachträglichen Haushaltskontrolle durch die Parlamente und die jeweiligen Rechnungshöfe aller involvierten Politikebenen. Darüber hinaus wird eine regional vergleichende Evaluierung der Programme durch deren Ausgestaltungsvielfalt erheblich erschwert.
- (4) Der hohe Anteil an 'Fremdfinanzierung', die verwaltungstechnischen, politischen und verfassungsrechtlichen Hindernisse einer Kontrolle und die Konkurrenz der Bundesländer um Zuschüsse der EU dürften einen effizienten Mitteleinsatz im Dienste der angestrebten Ziele erschweren, weil das Eigeninteresse an einer sachgerechten und zielkonformen Abwicklung mit dem Eigenanteil an der Finanzierung korrespondieren dürfte. Dieser beträgt aber beispielsweise für Extensivierungsprogramme in den NBL, die im Rahmen der GAK umgesetzt und EU-kofinanziert werden, lediglich 10 %. Die politisch Verantwortlichen werden so nur zu einem geringen Teil mit den finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen konfrontiert. Für landespolitische Akteure besteht unter diesen Voraussetzungen vermutlich ein Anreiz, Förderbedingungen weitzustecken und Ausgleichszahlungen hoch anzusetzen, um möglichst viele Mittel für die landwirtschaftlichen Betriebe des Landes zu sichern.
- (5) Allerdings gibt es im Moment keine Hinweise auf eine weitere Zunahme der Divergenz der Förderbedingungen. Vielmehr deutet der Umstand, daß BY und MV für 1996 planen, landesweit angebotene Extensivierungsprogramme im Rahmen der GAK umzusetzen, ebenso auf eine eher umgekehrte Entwicklung hin wie die im Rahmenplan 1995 verfügten Änderungen der Fördergrundsätze für eine msaL, die sich der Praxis vieler Bundesländer angeglichen haben, Förderprämien zwischen der Einführung und Beibehaltung extensiver Produktionsverfahren zu differenzieren. Überdies zeigt sich zunehmend, daß mit Ausnahme von SN, das einen Sonderweg eingeschlagen hat, auch die Länder, die ihre landesweit angebotenen Extensivierungsprogramme außerhalb der GAK anbieten, sich in der Ausgestaltung der Prämienhöhe an den - allerdings weitgefaßten - Rahmenvorgaben der GAK orientieren.

Zusammenfassung

Entscheidungsfindung und Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland werden geprägt von einer 'doppelten Politikverflechtung' (HRBEK) zwischen den Bundesländern, der nationalen Politikebene und der Ebene der Europäischen Union (EU). Der Beitrag untersucht diesen spezifischen Gestaltungsrahmen und die Frage nach dessen Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Politik anhand der Umsetzung der flankierenden Maßnahmen der GAP-Reform zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produk-

tionsverfahren nach der VO (EWG) 2078/92 in der Bundesrepublik Deutschland.

Die vergleichende Analyse der Länderprogramme zur Umsetzung der o. g. Verordnung kommt zu dem Ergebnis, daß die spezifischen Bedingungen einer 'doppelten Politikverflechtung' zweifellos die Politikergebnisse im untersuchten Politikbereich beeinflußt haben. Die vorgesehenen hohen Kofinanzierungssätze durch die EU, die teilweise durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe 'Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes' (GAK) ergänzt werden, führen zu einer Umschichtung von Finanzmitteln zwischen den beteiligten Politikebenen. Während einige der finanzschwachen alten Bundesländer (ABL) ihre eingesetzten Landesmittel reduziert haben, ist bei nahezu allen neuen Bundesländern (NBL) eine erhebliche Ausweitung der für Ziele einer umweltgerechten Landbewirtschaftung eingesetzten Mittel zu verzeichnen. Das von den einzelnen Ländern angebotene Förderspektrum, das Angebot an Fördertatbeständen und die Förderkonditionen für vergleichbare Fördertatbestände unterscheiden sich jedoch erheblich. Fördergefälle sind die Folge und erscheinen insbesondere zwischen benachbarten Bundesländern problematisch. Die Fähigkeit des Bundes, bundesweit weitgehend einheitliche Förderangebote über die GAK sicherzustellen, hat sich offenbar durch die zunehmende Bedeutung der EU verringert. Der vorgegebene Gestaltungsrahmen zieht überdies starke Intransparenzen der Fördermöglichkeiten nach sich und erschwert eine regional vergleichende Evaluierung der Programme. Der hohe 'Fremdfinanzierungsanteil' führt dazu, daß die politisch Verantwortlichen nur zu einem geringen Teil mit den finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen konfrontiert werden. Er bietet einen Anreiz, Förderbedingungen weitzustecken und Ausgleichszahlungen großzügig zu bemessen.

Double interaction as a determinant of agricultural structure policies in the Federal Republic of Germany. The case of programs to promote an environmentally sustainable agricultural production

Agricultural structural policies in the Federal Republic of Germany is formulated within a specific institutional framework giving rise to double interaction, between federal states, the national state and the European Union (in German: doppelte Politikverflechtung). This article deals with this specific institutional configuration and its consequences for agricultural structure policies, analysing the implementation of one of the flanking measures of the reform of European Union common agricultural policy in the Federal Republic of Germany, i. e. EEC regulation 2078/92 for the promotion of protection of the environment and of natural living spaces in agricultural production.

Comparative analysis of programs in federal states implementing this regulation lead to the conclusion, that institutional interaction has undoubtedly influenced policy-outcomes. Rising financial contributions by the EU, which are supplemented by the German government as part of the 'joint action for improvement of Agrarian Structures and for Coast Preser-

vation' (in German: GAK), induced some of the financially weak 'old' federal states (formerly part of Western Germany) to reduce their resource inputs, whereas, in the new federal states, a considerable increase in measures promoting environmentally sustainable agricultural production was observed. However the spectrum of programs adopted by federal states and conditions offered by comparable programs differ considerably. Distortions of competition are a consequence posing particular problems between adjoining federal states. The ability of the GAK to ensure largely uniform conditions nationwide has obviously decreased as a result of increasing influence of the EU. The institutional configuration leads to considerable intransparencies of promotion programs and complicates a regional comparative program evaluation and assessment. A consequence of joint program financing by EU, national and federal states is that responsible politicians and bureaucracy are hardly confronted with the financial consequences of their decisions. This increases the tendency to make conditions easier and to offer generous compensation payments.

Literatur

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft Nr. L 215/85 vom 30.07.92 VO (EWG) Nr. 2078/92 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren.

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

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

Benz, A., Scharpf, F. W. und Zintl, R. (1992): Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen. - Frankfurt u. a.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (Hrsg.) (1987 u. 1989): 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.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1993): Maßnahmen der Bundesländer außerhalb der GAK - 1992. - Zusammenstellung durch Ref. 521, Bonn.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1994/95): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1994 bis 1997 (1995 bis 1998). - Deutscher Bundestag 12./13. Wahlperiode.

Hrbek, R. (1986): 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, S. 17-36.

Jungehülsing, J. und Lotz, J. (1994): Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landwirtschaft. - AID-Informationen für die Agrarberatung 2, Nr. 5, S. 2-9.

Klatt, H. (1989): Die Rolle der Parlamente im föderalen Entscheidungsprozeß. - In: Ellwein, T. et al. (Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3/1989, Baden-Baden, S. 119-150.

Klodt, H., Stehn, J. et. al. (1992): Die Strukturpolitik der EG. - Kieler Studien, Nr. 249, Tübingen.

König, M. (1993): Extensivierung 1989/90 - 1992/93 in Deutschland. - AID Informationen, 42, Nr. 18.

Mayr, J. und Schmitt, H. (1985): 10 Jahre Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" - Auswirkungen auf Bayern. - Bayerisches Landwirtschaftliches Jahrbuch 62, H.6, S. 643-661.

Mehl, P. und Rudolph, M. (1994): Veränderte Modi der Politikformulierung im vereinten Deutschland am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. - Landbauforschung Völkenrode 44, H.1, S. 37-52.

N.N. (1991): Tabellarische Übersichten über den Stand der einzelnen Extensivierungsprogramme in den Bundesländern. Beilage zum Beitrag "Extensivierungsförderung - Bilanz und Folgerungen" (Ergebnisse einer Arbeitsgruppe der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Bundes- und Landesanstalten. - Natur und Landschaft 66, H. 2, S. 2-12.

Plankl, R. (1994): Die Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren. - AID-Informationen für die Agrarberatung, H. 2, S. 31-45.

Plankl, R. (1995): Synopse - Tabellarische Übersicht über die einzelnen Umweltprogramme gemäß VO (EWG) 2078/92 für eine umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren als flankierende Maßnahmen zur Agrarreform. - Braunschweig (überarbeitete Fassung, Februar 1995).

Scharpf, F. W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. - Politische Vierteljahresschrift 26, H. 4, S. 323-356.

Scharpf, F. W., Reissert, B. und Schnabel, F. (Hrsg.) (1976): Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland. - Kronberg.

Scharpf, F. W., Reissert, B. und Schnabel, F. (Hrsg.) (1977): Politikverflechtung II. Kritik und Befunde aus der Praxis. - Kronberg.

Schlagheck, H. (1993): 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 Wirtschaft- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Bd. 29. Münster-Hiltrup, S. 55-62.
- Schlagheck, H. (1994): Auswirkungen der Kompetenzverteilung im kooperativen Föderalismus Deutschlands und in der EG auf die Gestaltung der Agrarstrukturpolitik. - In: Hagedorn, K., Isermeyer, F., Rost, D. und Weber, A. (Hrsg.): Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 30. Münster-Hiltrup, S. 89-99.
- Schrader, J.-V. (1994): Aufgabenverteilung und Finanzierungsstruktur in einer reformierten Agrarpolitik. - In: Hagedorn, K., Isermeyer, F., Rost, D. und Weber, A. (Hrsg.): Gesellschaftliche Forderungen an die Landwirtschaft. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 30. Münster-Hiltrup, S. 67-76.
- Scheele, M. (1994): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Konsequenzen für die Agrarstruktur- und die Agrarumweltpolitik. - In: Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn (FAA): EG-Agrarreform. Folgerungen für Forschung und Politik. Verhandlungen der Öffentlichen Arbeitstagung am 04.11.1993 in Bonn. Bonn, S. 4-13.
- Windhoff-Heritiér, A. (1987): Policy-Analyse. - Frankfurt am Main und New York.
- Wissenschaftlicher Beirat (1992): Strategien für eine umweltverträgliche Landwirtschaft. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. - Reihe A.: Angewandte Wissenschaft Heft 14, Münster-Hiltrup.
- Zimmermann, H. (1990): Gewichtsverlagerung im föderativen Staatsaufbau unter EG-Einfluß? - Wirtschaftsdienst 70, H. 9, S. 451-456.
- Zeddies, J. und Doluschitz, R. (1994): Wissenschaftliche Begleituntersuchung zur Durchführung und Auswertung eines Marktentlastungs- und Kulturausgleichs (MEKA) in Baden-Württemberg. - Stuttgart (unveröffentlichtes Manuskript).
- Verfasser: Mehl, Peter und Plankl, Reiner, Dr. sc. agr., Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Leiter: Ltd. Dir. und Professor Dr. Eckhart Neander.