[Format A\_Title]Good Governance in der europäischen Agrarumweltpolitik:
Eine institutionenökonomische Mehrebenenanalyse

[Format A\_Summary]Summary

[Format A\_Text]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 und 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.

[Format A\_Keywords]Keywords

[Format A\_Text]Agrarpolitik, Europäische Agrarumweltpolitik, Agrarumweltmaßnahmen, Institutionen­öko­nomie, Institutioneller Wandel, Politische Ökonomie.

[Format A\_Heading1]1 Einleitung

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

...

[Format A\_Heading1]2 Empirische Methoden und Analyserahmen

[Format A\_Heading2]2.1 Die Methodenwahl

Die Besonderheit der hier betrachteten Forschungsfrage zum institutionellen Wandel liegt in der doppelten Mehrebenenbetrachtung bzw. Mehrebenenproblematik[[1]](#footnote-1), 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.

...

[Format A\_Table]Table 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 Agrarumweltmaßnahmen  | * Regeln zur Ausstattung der personellen und finanziellen Ressourcen
* Verordnungen (EG) Nr. 1257/1999 und (EG) Nr. 1750/1999
* 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“
 |

[Format A\_Source]Source: Verändert nach Eggers, 2005: 226

[Format A\_Figure]Figure 1: Mögliche Einflussfaktoren auf Stallbaukonflikte

[Format A\_Source]Source:

[Format A\_Heading1]Literature

[Format A\_References]Agra-Europe (2005): Zweite Säule oder zweites Säulchen? Nr. 52/05. In: Europa Nachrich­ten: 9.

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). Luxemburg.

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.B. (1988): Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. In: Anderson, P.W., K.J. Arrow and D. Pines (eds.): The Economy as an Evolving Complex System. Reading, MA.

Eggers, J. (2005): Dezentralisierung der Agrarumweltmaßnahmen in der europäischen Agrarpolitik: Hemmnisse eines institutionellen Wandels. In: Beckmann, V. und K. Hagedorn (Hrsg.): Insti­tutioneller Wandel in der Landwirtschaft und Ressourcen­nutzung 25. Shaker Verlag, Berlin.

Ewers, H.-J. und W. Henrichsmeyer (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritäts­prinzip: Denkschrift des Schwäbisch Haller Agrarkolloquiums der Robert Bosch Stiftung. In: Ewers, H.-J. und W. Henrichsmeyer (Hrsg.): Schriften zur Agrar­forschung und Agrarpolitik. Analytica, Berlin.

Fischler, F. (2000): Working together towards Sustainable Rural Development in the 21st Century from an EU Point of View. Rural 21. Internationale Konferenz zur Zukunft und Entwicklung ländlicher Räume. Potsdam.

Groth, M. (2005): Ausschreibungen in einem Konzept zur ergebnisorientierten Honorierung öko­logischer Leistungen – Eine transaktionskostenökonomische Analyse. Vortrag anlässlich der 45. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial­wissen­schaften des Landbaus an der Georg-August-Universität Göttingen. Vorläufige Fassung, Septem­ber 2005.

Hagedorn, K. (2000): Umweltgenossenschaften aus institutionenökonomischer Sicht. – In: J.W. Kramer und R. Steding (Hrsg.): Genossenschaften und Kooperation in einer sich wandelnden Welt. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. H.-H. Münkner. Münster: 267-291.

Kahnemann, D. und A. Tversky (1984): Choices, Values and Frames. In: American Psycho­lo­gist 39: 341-350.

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

Lowe, P. und D. Baldock (2000): Integration of Environmental Objectives into Agricultural Policy Making. In: Brouwer, F. und P. Lowe (eds.): CAP Regimes and the European Countryside. Prospects for Integration between Agricultural, Regional and Environmental Policies. Walling­ford: 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. Campus, Frankfurt: 39-72.

Miles, M.B. und M.A. Huberman (1994): Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook. London, New Dehli, Thousand Oakes.

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

North, D.C. (1992): Der Verlauf institutionellen Wandels. Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Mohr, Tübingen.

Osterburg, B. und U. Stratmann (2002): Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union. In: Agrarwirtschaft 51 (5): 259-279.

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

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

Schlüter, A. (2001): Institutioneller Wandel und Transformation - Restitution, Transformation und Privatisierung in der tschechischen Landwirtschaft. In: Beckmann, V. und K. Hagedorn (Hrsg.): Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung. Shaker, Aachen.

Urfei, G. (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). Duncker und Humblot, Berlin.

1. [Format A\_Footnote]Damit sind zum einen die verschiedenen politischen Ebenen (EU, Bundes-, Landes- und Landkreisebene) und zum anderen die in Abschnitt **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** beschriebenen „Regel-Ebenen“ gemeint. [↑](#footnote-ref-1)