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.*

SCHRIFTEN DER GESELLSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTS- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DES LANDBAUES E.V.

Mehl, P.; Plankl, R.: „Doppelte Politikverflechtung“ als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik – untersucht am Beispiel der Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland. In: Kirschke, D.; Odening, M.; Schade, G.: Agrarstrukturentwicklungen und Agrarpolitik. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Band 32, Münster-Hiltrup: Landwirtschaftsverlag (1996), S.57-68.

Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e.V., Bd. 32, 1996, S. 57- 68

'DOPPELTE POLITIKVERFLECHTUNG' ALS BESTIMMUNGSFAKTOR DER AGRARSTRUKTURPOLITIK – UNTERSUCHT AM BEISPIEL DER FÖRDERUNG UMWELTGERECHTER LANDWIRTSCHAFTLICHER PRODUKTIONSVERFAHREN IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

von

P. MEHL und R. PLANKL*

1 Einleitung

Entscheidungsfindung und Ausgestaltung der Agrarstrukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland sind geprägt von einer 'doppelten Politikverflechtung' (HRBEK 1986) 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. Der folgende Beitrag soll daher anhand einer vergleichenden Analyse der Länderprogramme zur Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 zur Förderung umweltgerechter und den natürlichen Lebensraum schützender landwirtschaftlicher Produktionsverfahren klären, inwieweit die für die Agrarstrukturpolitik typische Entscheidungsstruktur einer 'doppelten Politikverflechtung' deren Politikergebnisse beeinflußt.

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.

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

(a) 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. 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 Län-

* Dr. P. Mehl und Dr. R. Plankl, Institut für Strukturforschung der Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Braunschweig-Völkenrode (FAL), Bundesallee 50, 38116 Braunschweig

dern bei Maßnahmen der Agrarstrukturverbesserung 60 % der im Rahmenplan festgelegten und getätigten Ausgaben erstattet. Die Durchführung der einzelnen Maßnahmen obliegt den Ländern.

(b) 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 Ausgestaltung 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 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.

Im Zusammenhang mit den genannten Merkmalen wurde das Phänomen der Politikverflechtung in der Bundesrepublik Deutschland in erheblichem Maße kritisiert. Trotz dieser Kritik und der vielfach von Ökonomen erhobenen Forderung nach einer Äquivalenz von Entscheidungs- und Mittelaufbringungsebene (vgl. z.B. KLODT et al. 1992) haben Konzepte zur Föderalisierung 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 gestalteten, 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 gemeinsamen Agrarpolitik im Rahmen der GAK durchführen zu können.

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 zuläßt (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-HERITIER 1987, S. 67). Zweitens bietet sich den Ländern auch im Be-

reich 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.

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 auch tatsächlich umzusetzen. 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. 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". 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 Flächenstillegung für zwanzig Jahre, verpflichten. Voraussetzung für die Gewährung von Beihilfen ist gemäß Art. 3 der Verordnung die Vorlage von gebietsspezifischen Mehrjahresprogrammen. 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

Bei der Umsetzung der VO (EWG) 2078/92 einigte man sich in der Bundesrepublik auf ein „zweistufiges Konzept". 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 marktentlastende 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. 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, umfaßt die übrigen NBL mit Ausnahme von SN und Mecklenburg-Vorpommern (MV). Als einziges Bundesland bietet MV zur Zeit noch keine Programme im Rahmen der VO (EWG) 2078/92 an. 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 Landbewirtschaftung zusammen: 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. 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 Bundesrepublik 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 Bild (vgl. Tabelle 1).

(a) 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 % gestiegen.

(b) 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. 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).

Tabelle 1: Vergleich des Mittelaufwands für Maßnahmen einer umweltgerechten Landbewirtschaftung (UGL) vor und nach Einführung einer Förderung nach VO (EWG) 2078/92 nach Ländergruppen

Ländergruppen	Länder[a]	Situation vor Einführung VO (EWG) 2078/92: Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL[b] insgesamt	Situation vor Einführung VO (EWG) 2078/92: Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL[b] Landesmittel	Situation vor Einführung VO (EWG) 2078/92: Anteil Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL an GAK-Mitteln[c] insgesamt	Situation vor Einführung VO (EWG) 2078/92: Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL je ha LF	Situation nach Einführung VO (EWG) 2078/92: Mittelanmeldungen für Maßnahmen zur Förderung einer UGL[d] insgesamt	Situation nach Einführung VO (EWG) 2078/92: Mittelanmeldungen für Maßnahmen zur Förderung einer UGL[d] Landesmittel	Situation nach Einführung VO (EWG) 2078/92: Anteil Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL[e] an GAK-Mitteln insgesamt[f]	Situation nach Einführung VO (EWG) 2078/92: Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL je ha LF	Veränderung der Mittel für Maßnahmen zur Förderung einer UGL vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92	Verminderung des Landesmittelanteils bei gleichbleibendem Mittelaufwand für die Förderung einer UGL
		Mio DM	Mio DM	%	DM	Mio. DM	Mio. DM	%	DM	%	%
Länder, die *außerhalb* der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO (EWG) 2078/92 umsetzen[f]	HH	3,092	2,609	11,8	221	3,770	1,885	14,3	269	21,9	40,8
	HE	31,643	18,125	20,7	40	36,400	18,200	23,8	47	15,0	12,7
	RP	38,683	27,718	21,5[g]	53	47,337	23,669	26,6	65	22,4	30,3
	BW	144,955	71,341	43,8[g]	98	169,278	84,639	51,1	114	16,8	- 1,6
	BY	134,363	95,383	37,8[g]	40	205,875	102,938	33,0	61	53,2[h]	29,6
	SN	37,505	24,320	11,5[g]	44	154,040	38,510	47,2	181	310,7	25,9
Länder, die *im Rahmen* der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO (EWG) 2078/92 umsetzen[f]	SH	25,340	19,558	13,2	24	11,760	5,160	6,1	11	- 53,6	43,1
	NI	28,865	18,549	6,1[g]	11	37,460	12,730	7,9	14	29,8	47,1
	HB	0,397	0,268	3,9	40	1,465	0,548	14,3	148	269,0	44,6
	NW	11,815	7,374	5,3	8	35,958	16,829	16,2	23	204,3	25,0
	SL	1,298	0,643	5,8	17	4,500	0,900	19,7	60	240,4	58,8
	BE	0,091	0,091	1,2	51	0,435	0,120	6,0	242	378,0	72,4
	BB	31,570	14,190	6,4[g]	24	153,460	32,440	31,0	118	386,1	53,0
	ST	4,988	1,122	1,5	5	37,580	6,797	11,1	35	653,4	19,6
	TH	11,393	2,563	3,7	15	97,688	24,330	31,4	124	757,4	- 10,7
Länder *ohne* Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO (EWG) 2078/92, die im Rahmen der GAK gefördert werden[f]	MV	22,857	10,393	5,1	18	0,000	0,000	0,0	-	-	-
Länder zusammen	ABL	420,542	261,659	23,3	36	554,156	267,418	24,8	47	31,7	22,3
	NBL	108,313	52,588	5,6	20	442,769	102,077	23,0	83	308,9	52,5
	Insges.	528,855	314,247	15,1	31	996,924	369,495	23,9	58	88,5	37,5

[a] 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.

[b] Hierunter fallen alle Programme für die Förderung einer UGL, soweit statistisch erfaßbar. Zum Teil bereits EU-finanziert nach VO (EWG) 2328/91. [c] GAK Mittel des Jahres 1994. [d] Mittelanmeldungen im Jahresdurchschnitt der ersten 5 Jahre. [e] Veranschlagte Mittel 1994. [f] Abgrenzung gemäß Rahmenplan GAK 1995-1998 (veranschlagte Mittel 1995). [g] Ohne Finanzmittel für Maßnahmen außerhalb der GAK i. S. der VO (EWG) 2078/92. [h] Bezogen auf die tatsächlichen Ausgaben des KULAP.

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Grundlage von BML (1993), O.V. (1991), KÖNIG (1993), PLANKL (1994) und BML (1994, 1995)

(c) 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 2078/92 in Zukunft außerhalb der GAK umsetzen. Dieses gilt insbesondere für die ABL mit Ausnahme von SH. 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.

(d) Tabelle 1 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 NI sogar stark reduziert werden. 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 Niveau. Weniger groß ist die Steigerung in den ABL, die bereits in erheblichem Umfang Mittel für die genannten Ziele eingesetzt haben.

(e) Durch die vorgesehene, erhebliche Kofinanzierung von seiten der EU und teilweise des Bundes, und da der ansonsten in der Strukturfondspolitik 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.

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 EG-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 2 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, BB und TH sogenannte '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.

Tabelle 2: Unterschiede in der Förderhöhe für Maßnahmen einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung (msaL) nach Ländergruppen

Ländergruppen	Länder	Maßnahmen gemäß der Grundsätze für die Förderung einer markt- und standortangepaßten Landbewirtschaftung (msaL)[ab]																			
		Ökologischer Landbau				Grünlandextensivierung				Extensive Produktionsverfahren im/bei											
						Beibehaltung einer extens. GL-Bewirtschaftung	Verringerung des Viehbestandes	Aufstockung der Dauer GL- Fl. bei gegeb. Viehbestand	Umwandlung von Acker in extensives Dauer-GL	Ackerbau unter Verzicht auf						Dauerkulturen unter Verzicht auf					
		Grünland/ Ackerbau		Dauerkultur						chem.-synth. Dünge- u. Pflanzenschutzmittel		chem.-synth. Düngemittel		Herbizide		chem.-synth. Dünge- u. Pflanzenschutzmittel		chem.-synth. Düngemittel		Herbizide	
		Beibehaltung	Einführung	Beibehaltung	Einführung					Beibehaltung	Einführung	Beibehaltung	Einführung	Beibehaltung	Einführung	Beibehaltung	Einführung	Beibehaltung	Einführung	Beibehaltung	Einführung
		Prämienrahmen gemäß GAK																			
		250	250	1200	1200	250	450	250	600	250	250	150	150	150	150	1200	1200	250	250	350	350
		150-300	150-300	720-1440	720-1440	150-300	270-540	150-300	360-720	150-300	150-300	90-180	90-180	90-180	90-180	720-1440	720-1440	150-300	150-300	210-420	210-420
Länder, die *außerhalb* der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO (EWG) 2078/92 umsetzen	HH[cg]	250	300 (600)	1190	1400 (2800)	250	540	250	588	250	300	150	180	150	180	1180	1400	250	300	300	350
	HE	200[d] plus 350	200[d] plus 350	200[d] plus 1440	200[d] plus 1440	–	450	300	580	–	–	250	250	250	250	–	–	350	350	420	420
	RP[cg]	450	450 (550)	1200 –	1200 (1400)	150 bis 300	•	•	500	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	BW	–	300/[e] 425		1416[e]	•	•	•	600	260 plus 40	260 plus 40	•	•	•	•	1200 plus 40	1200 plus 40	•	•	•	•
	BY[cg]	200-300/ 300-400 plus 80	200-300/ 300-400 plus 80	1000 plus 80	1000 plus 80	250	400	•	•	250	250	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
	SN[fg]	260/ 450	260/ 450 (550)	1300	1300 (1500)	260	•	•	480 bis 720	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Länder, die *im Rahmen* der GAK Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO (EWG) 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[c]	250	250 (300)	800	800 (1400)	250 bis 300	540	300	600	–	–	–	–	–	–	•	–	–	–	–	–
	BE	255	300	1020	1200	250	450	250	600	250	250	150	150	150	150	1200	1200	250	250	350	350
	BB[g]	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[f]	350/300	350/300	1200	1200	250	•	•	600-720	180	180	•	•	150	150	•	•	•	•	180	180
Länder *ohne* Programme für eine umweltgerechte Landwirtschaft gemäß VO (EWG) 2078/92, die im Rahmen der GAK gefördert werden	MV	–	300/[e] 425	–	1416[e]	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

[a] 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 zwei bis drei Umstellungsjahre. [b] Fördergrundsätze gemäß Rahmenplan GAK 1994 - 1997 (40 % Absenkung bzw. 20 % Anhebung der Prämie). [c] Betriebliche Obergrenze vorgesehen. [d] Bei Anschluß an ökologischen Anbauverband wird Grundprämie bezahlt (je Betrieb höchstens 2000 DM). [e] Förderung nach alter Extensivierungsverordnung. [f] Sachsen schreibt die Einbeziehung der gesamten Ackerfläche für den ökologischen Landbau nicht zwingend vor. [g] 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 1995)

Die vielen Leerstellen in Tabelle 2 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 Bundesländer 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 Landbewirtschaftung innerhalb der GAK und mit Bundesmitteln fördern, teilweise erheblich voneinander ab.

(a) 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 Prämiensatz der GAK hinaus. Bei benachbarten Ländern ähneln die Programme einander teilweise (BE und BB; NI und NW), andererseits gibt es benachbarte Länder mit deutlichen Unterschieden in der Prämienhöhe (HH zu NL 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, 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.

(b) 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.

(c) Im Bereich der Ackerlandextensivierung reicht die Streubreite je nach gewählter Variante von 180 bis 300, 150 bis 250, 960 bis 1 400, 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 zwischen 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 dif-

ferenziert. Die Praxis der meisten Länder sieht ebenfalls von einer Differenzierung ab. Eine Ausnahme bildet HH: Dort übersteigen die Prämiensätze für die Einführung jene für die Beibehaltung um rund 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.

(d) In den Grundsätzen der GAK wird bei den Prämiensätzen 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.

(e) 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 Prämiensätze. 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 Landesregierungen und an zentralen Vorgaben wie der unterschiedlichen Kofinanzierungsanteile der EU bei ABL (50 %) und NBL (75 %) ansetzen.

(a) Die Analyse 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.

(b) 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 und absolut die im Vergleich der einge-

setzten Landesmittel vor und nach Einführung der VO (EWG) 2078/92 größten Spareffekte aus den Kofinanzierungen von seiten der EU und des Bundes zogen (vgl. Tabelle 1).

(c) 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. 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, wobei sich keine Hinweise einer Relevanz der Parteienzusammensetzung der Landesregierungen für die Ebenenwahl ergaben.

(d) Auf agrarstrukturelle Gründe für die Ebenenwahl deutet der Umstand hin, 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 Zusammenfassung und 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:

(a) 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 daß 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.

(b) 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.

(c) 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.

(d) 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 weit zu stecken und Ausgleichszahlungen hoch anzusetzen, um möglichst viele Mittel für die landwirtschaftlichen Betriebe des Landes zu sichern.

(e) 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 einschlagen hat, auch die Länder, die ihre landesweit angebotenen Extensivierungsprogramme außerhalb der GAK anbieten, sich in der Ausgestaltung der Prämienhöhe an den - allerdings weit gefaßten - Rahmenvorgaben der GAK orientieren.

Summary

Agricultural structural policies in the Federal Republic of Germany are formulated within a specific institutional framework giving rise to 'double interaction', between federal states, the national state and the European Union. 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 implementating 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 Preservation" (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 pro-

motion 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.

Literaturverzeichnis

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

BML (1993): *Maßnahmen der Bundesländer außerhalb der GAK - 1992*. Bonn (Zusammenstellung durch Ref. 521)

— (1994, 1995): *Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" für den Zeitraum 1994 bis 1997 (1995 bis 1998)*. Bonn

HRBEK, R. (1986): *Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und Europäische Integration : Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß*. In: HRBEK, R.; THAYSEN, U. (Hrsg.): Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden, S. 17-36

KLODT, H. et al. (1992): *Die Strukturpolitik der EG*. Tübingen (Kieler Studien 249)

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

MEHL, P.; RUDOLPH, M. (1994): *Veränderte Modi der Politikformulierung im vereinten Deutschland am Beispiel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"*. Landbauforschung Völkenrode 44, Heft 1, S. 37-52

O.V. (1991): *Tabellarische Übersichten über den Stand der einzelnen Extensivierungsprogramme in den Bundesländern : Beilage zum Beitrag „Extensivierungsförderung - Bilanz und Folgerungen"*. In: Natur und Landschaft 66, Heft 2

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

— (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: Institut für Strukturforschung (Arbeitsbericht vom Januar 1994, überarbeitete Fassung Februar 1995)

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

SCHARPF, F. W.; REISSERT, B.; SCHNABEL, F. (Hrsg.) (1976): *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*. Kronberg

— (Hrsg.) (1977): *Politikverflechtung II : Kritik und Befunde aus der Praxis*. Kronberg

SCHEELE, M. (1994): Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik : Konsequenzen für die Agrarstruktur- und die Agrarumweltpolitik. In: Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e. V. (FAA) (Hrsg.): *EG-Agrarreform : Folgerungen für Forschung und Politik*. Bonn (Verhandlungen der Öffentlichen Arbeitstagung am 04.11.1993 in Bonn) S. 4-13

WINDHOFF-HERITIER, A. (1987): *Policy-Analyse*. Frankfurt am Main