

**Agrar-Umwelt-Maßnahmen – ihre Evaluierung und ein Weg  
zum institutionellen Wandel  
- Dargestellt am Beispiel Deutschlands -**

Dissertation  
zur Erlangung des Doktorgrades  
der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultäten  
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Birgit Müller

aus Berlin

Göttingen 2009

D 7

Referent: Prof. Dr. Rainer Marggraf

Korreferent: Prof. Dr. Heiko Faust

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Juni 2009

---

## Danksagung

---

Viele Menschen haben mich in den letzten Jahren durch diese Dissertation begleitet. Zuerst möchte ich mich bei Prof. Marggraf für seine freundliche und intensive Betreuung meiner Arbeit und die vielen konstruktiven Diskussionen bedanken. Bei Herrn Prof. Faust möchte ich mich für die Übernahme des Koreferates und die freundliche und stete Unterstützung bedanken.

Außerdem möchte ich Herrn Prof. Marggraf und Herrn Dr. Steinmann für die Möglichkeit der Mitarbeit im „Northeim-Projekt“ danken. Im Rahmen dieses Projektes konnte ich viele neue Erfahrungen im Bereich der Landwirtschaft und des Naturschutzes erwerben.

Weiterhin bedanke ich mich bei:

- meinen lieben und hilfsbereiten KollegenInnen Jean-Marcial Bell, Uta Sauer, Manuel Thiel, Katharina Raupach, Johanna Pavliashvili, Sandra Rajmis, Daniela Weber, Eva Noack, Anja Voss, Sebastian Klimek, Christoph Tute, Jan Freese, Lena Ulber, Kristin Schröder und Frank von Walter für ihre inhaltlichen und stilistischen Anmerkungen sowie ihre fortwährende Hilfe
- bei allen Interviewpartner aus den Landwirtschaftsministerien Baden-Württembergs, Bayerns, Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns, Niedersachsens und Thüringens
- bei allen Mitgliedern des Regionalen Beirats Northeim für ihre Geduld und ihren Input
- bei Christine Niens für ihre Hilfe während der Internetrecherche über Agrar-Umwelt-Maßnahmen
- meinem lieben Freund Stefan Kröber für seine liebevolle, unentwegte Unterstützung und seinen liebevollen und aufbauenden Beistand in allen Phasen der Dissertation
- bei meinen lieben ‚neuen‘ Freunden in Göttingen, die mir das Einleben in dieser neuen Stadt erleichterten und meine Sport-Exzesse mitmachten

- meinen Freunden außerhalb Göttingens, die mich regelmäßig durch ihre Telefonate und Treffen ermunterten
- Uta Guitard und ihrer Hündin Desi für ihre vielen lieben und hilfreichen Gespräche, Ratschläge und die Rechtschreibprüfung dieser Arbeit.

Tiefer Dank gilt auch meinen Eltern, insbesondere meinem lieben Vater Ulrich Müller, meinen Schwestern Beate und Karola, meiner Nichte Frederike und meinem Neffen Niels, Dank auch an Familie Kröber.

---

## Inhaltsübersicht

---

Danksagung .....	i
Abbildungsverzeichnis .....	v
Tabellenverzeichnis .....	vi
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Hintergrund</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Ziel- und Fragestellungen</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3 Aufbau der Arbeit</b> .....	<b>10</b>
<b>2 Theoretische Hintergründe und deren Anwendungsmöglichkeit</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Die Innovationen: Vorteile für Agrar-Umwelt-Maßnahmen</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1.1 Regionalisierung</b> .....	<b>15</b>
<b>2.1.2 Partizipation</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1.3 Ergebnisorientierung</b> .....	<b>26</b>
<b>2.1.4 Ausschreibungsverfahren</b> .....	<b>28</b>
<b>2.2 Vorteile einer Kombination von Partizipation und Regionalisierung zu einer partizipativen Regionalisierung</b> .....	<b>30</b>
<b>2.3 Vorteile einer Kombination aller innovativen Komponenten</b> .....	<b>32</b>
<b>2.4 Ein Weg zum institutionellen Wandel: Idee und Anwendung eines Multi-level Governance Ansatzes im Rahmen von Agrar-Umwelt-Maßnahmen und Hindernisse bei der Implementierung</b> .....	<b>33</b>
<b>2.4.1 Die Umsetzungsidee des Multi-level Governance Modells</b> .....	<b>35</b>
<b>2.4.2 Herausforderungen für eine Implementierung</b> .....	<b>40</b>
<b>2.4.3 Der Zusammenhang des Modells zu den identifizierten Herausforderungen</b> .....	<b>46</b>
<b>3 Empirie: Befragungen ausgewählter Ministerien, der Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim und eine internetbasierte Evaluierung der deutschen Agrar-Umwelt-Maßnahmen</b> .....	<b>48</b>
<b>3.1 Die Befragung ausgewählter Ministerien für Landwirtschaft</b> .....	<b>48</b>
<b>3.1.1 Methodik</b> .....	<b>48</b>
<b>3.1.2 Einstellungen zu Partizipation</b> .....	<b>53</b>
<b>3.1.3 Einstellungen zur Regionalisierung</b> .....	<b>55</b>
<b>3.1.4 Einstellungen zu partizipativer Regionalisierung und Multi-level Governance</b> .....	<b>56</b>
<b>3.1.5 Einstellungen zur Ergebnisorientierung</b> .....	<b>58</b>
<b>3.1.6 Einstellungen zu Ausschreibungsverfahren</b> .....	<b>60</b>
<b>3.1.7 Generelle Einstellungen gegenüber Agrar – Umwelt - Maßnahmen</b> .....	<b>61</b>
<b>3.1.8 Diskussion der Einstellungen</b> .....	<b>62</b>
<b>3.2 Die Befragung der Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim</b> .....	<b>68</b>
<b>3.2.1 Methodik</b> .....	<b>68</b>
<b>3.2.2 Einstellungen zu Partizipation</b> .....	<b>70</b>
<b>3.2.3 Einstellungen zur Regionalisierung</b> .....	<b>73</b>
<b>3.2.4 Einstellungen zu partizipativer Regionalisierung und Multi-level Governance</b> .....	<b>74</b>
<b>3.2.5 Einstellungen zur Ergebnisorientierung</b> .....	<b>75</b>
<b>3.2.6 Einstellungen zu Ausschreibungsverfahren</b> .....	<b>75</b>
<b>3.3 Diskussion und Vergleich beider Befragungen</b> .....	<b>76</b>

<b>3.4</b>	<b>Internetbasierte Evaluierung der Agrar – Umwelt – Maßnahmen in Deutschland</b>	86
3.4.1	Methodischer Hintergrund	87
3.4.2	Partizipation	91
3.4.3	Regionalisierung	91
3.4.4	Partizipative Regionalisierung	95
3.4.5	Ergebnisorientierung	95
3.4.6	Ausschreibungsverfahren	97
3.4.7	Die Bedeutung der Agrar-Umwelt-Maßnahmen	97
3.4.8	Diskussion der Ergebnisse in Beziehung zu den Ergebnissen der Befragung der Ministerien für Landwirtschaft	106
<b>4</b>	<b>Der Innovationsindex zur vergleichenden Bewertung der Agrar-Umwelt-Programme</b>	111
4.1	Die Relevanz eines Innovationsindexes	112
4.2	Der Innovationsindex	112
4.2.1	Der Innovationsindex: Bezogen auf das Budget	114
4.2.2	Der Innovationsindex: Bezogen auf die Fläche	121
4.2.3	Der Innovationsindex: Bezogen auf Budget und Fläche	125
4.2.4	Der Gesamtinnovationsindex	132
4.3	Fazit	136
<b>5</b>	<b>Wie gut ist unsere Agrar-Umwelt-Politik? Ideen für ein Bewertungsschema</b>	140
5.1	Einleitende Fragestellungen	141
5.2	Ideen für ein Bewertungsschema	143
5.2.1	Was bedeutet „gut“?	144
5.2.2	Weitere potenzielle Faktoren einer Evaluierung der Agrar-Umwelt-Politik	152
5.2.3	Zusammenfassung der Bewertung	155
5.3	Fazit: „Wie gut ist unsere Agrar-Umwelt-Politik?“	155
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Ausblick</b>	157
6.1	Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen	157
6.2	Ausblick für weiteren Forschungsbedarf und politische Fortentwicklung	168
	Quellenverzeichnis	172
	Anhang I: Hypothetische Verordnung der Europäischen Union	185
	Anhang II: Fragebogen für die Ministerien	189
	Anhang III: Fragebogen für den Regionalen Beirat Northeim	196
	Anhang IV: Ministerien der deutschen Bundesländer	203
	Anhang X: Presstexte mit einem Bezug zu Agrar-Umwelt-Maßnahmen	204
	Anhang XI: Lebenslauf	209

---

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1-1 Hauptkritikpunkte an AUM .....	5
Abbildung 1-2 Northeim-Modell.....	9
Abbildung 2-1 Leiter der Partizipation nach Arnstein (1969).....	22
Abbildung 2-2 Kompetenzverteilung im Multi-level Governance-Modell.....	39
Abbildung 2-3 Herausforderungen an eine Modifikation .....	45
Abbildung 3-1 Betriebsstrukturen .....	50
Abbildung 3-2 Frage 14-18 Wo sehen Sie Aufgaben eines regionalen Gremiums? 71	
Abbildung 3-3 Frage 34 und 35 Worin besteht für Sie Partizipation? / Welche Form bevorzugen Sie?.....	72
Abbildung 3-4 Frage zur Rolle des Ministeriums .....	79
Abbildung 3-6 Ergebnisorientierte AUM in Deutschland.....	96
Abbildung 3-7 Presstexte.....	102
Abbildung 3-8 Euro pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche .....	105
Abbildung 4-1 Innovationsindex für das Budget (Beispiel I) .....	118
Abbildung 4-2 Innovationsindex für das Budget (Beispiel I), diskrete Werte.....	119
Abbildung 4-3 Innovationsindex für das Budget (Beispiel II) .....	120
Abbildung 4-4 Innovationsindex für das Budget (Beispiel III).....	121
Abbildung 4-5 Innovationsindex für die Fläche.....	123
Abbildung 4-6 Alternativer Innovationsindex für die Fläche zum Quadrat.....	124
Abbildung 4-7 Innovationsindex für das Budget pro Fläche (Beispiel I) .....	126
Abbildung 4-8 Innovationsindex für das Budget pro Fläche (Beispiel II) .....	127
Abbildung 4-9 Innovationsindex für das Budget pro Fläche (Beispiel III).....	128
Abbildung 4-10 Innovationsindex für die Fläche pro Budget (Beispiel I).....	130
Abbildung 4-11 Innovationsindex für die Fläche pro Budget (Beispiel II).....	131
Abbildung 4-12 Innovationsindex für die Fläche pro Budget (Beispiel III) .....	132
Abbildung 4-13 Gesamtinnovationsindex (Beispiel I).....	134
Abbildung 4-14 Gesamtinnovationsindex (Beispiel II).....	135
Abbildung 4-15 Gesamtinnovationsindex (Beispiel III) .....	135
Abbildung 6-1 Herausforderungen, abgeleitet aus den Ergebnissen.....	165

---

## Tabellenverzeichnis

---

Tabelle 2-1 Beispiele für Schwerpunkte und deren Ziele .....	36
Tabelle 3-1 Voraussetzungen zur Umsetzung des Konzeptes.....	80
Tabelle 3-2 Besonders interessante und positive Aspekte.....	82
Tabelle 3-3 Aspekte, die keine Akzeptanz finden .....	83
Tabelle 3-4 Schwachstellen für die Praxis.....	83
Tabelle 3-5 Bewertung der Komponenten für die Praxis .....	84
Tabelle 3-6 Vor- und Nachteile der Ergebnisorientierung .....	85
Tabelle 3-7 Vor- und Nachteile von Ausschreibungsverfahren .....	86
Tabelle 3-8 AUM der Bundesländern.....	89
Tabelle 3-9 Partizipative AUM in den deutschen Bundesländern.....	91
Tabelle 3-10 Regionalisierte AUM in den deutschen Bundesländern.....	93
Tabelle 3-11 Ergebnisorientierte AUM in den deutschen Bundesländern .....	97
Tabelle 3-12 Anzahl der AUM in Deutschland .....	99
Tabelle 3-13 Anzahl der Presstexte .....	100
Tabelle 3-14 Finanzieller Anteil der AUM an der zweiten Säule der GAP .....	104
Tabelle 3-15 Zusammenfassung innovativer Komponenten in AUM.....	107
Tabelle 4-1 Beispiele für eine Abstufung der Partizipation .....	116
Tabelle 4-2 Beispielrechnung Land I .....	137
Tabelle 4-3 Beispielrechnung Land I – Indexwerte .....	138
Tabelle 4-4 Beispielrechnung Land II .....	138
Tabelle 4-5 Beispielrechnung Land II – Indexwerte .....	138
Tabelle 5-1 Beispiel der Indikatorenbildung nach United Nations (2001).....	146
Tabelle 5-2 Indikatoren zur Messung einer „guten“ Agrar-Umwelt-Politik .....	148
Tabelle 5-3 Umweltausgestaltung .....	154

---

# 1 Einleitung

---

## 1.1 Hintergrund

In ihrer traditionellen Rolle ernährt die Landwirtschaft weltweit mehr als 6,5 Milliarden Menschen und steht seit einigen Jahren zusätzlich im Fokus der globalen Energie- und Verkehrspolitik. In diesem Zusammenhang finden landwirtschaftliche Produkte sowohl Anwendung in Biogasanlagen als auch in Kraftstoffen für Automobile. Um dieser Mengenanforderung gerecht zu werden, musste die Landwirtschaft ihre Produktion intensivieren (vgl. FAO 2007). Aber diese Intensivierung führte und wird auch in Zukunft zu einer Vielzahl an Problemen führen. Neben einem hohen Flächendruck besteht auch eine starke Gefährdung aus Sicht des Naturschutzes. Bodenverschmutzungen, Erosionen, der Verlust der floristischen und faunistischen Biodiversität, Verunreinigungen des Grund- und Oberflächenwassers sowie Luftverschmutzungen sind unmittelbare Folgen einer intensiven Landwirtschaft. Dabei ist die Landwirtschaft einerseits der hauptsächliche Verursacher und erfährt andererseits große Nachteile aufgrund degradierter Ökosysteme (FAO 2007).

Um diesen negativen Effekten entgegenzuwirken wurden bereits seit den 1980er Jahren Agrar-Umwelt-Maßnahmen (AUM) entwickelt. Dieser Prozess fand vorwiegend in den OECD-Staaten statt (FAO 2007). Im Rahmen solcher AUM sollen Landwirte<sup>1</sup> über eine Honorierung motiviert werden, ökosystemare Leistungen zu erbringen (FAO 2007; Jongeneel et al. 2007). Landwirte sollen im Rahmen solcher Maßnahmen ihre Produktionsverfahren soweit verändern, dass die Umwelt weniger Schaden nimmt und sie sollen für naturschutzfachliches Know-how sensibilisiert werden (FAO 2007; Jongeneel et al. 2007).

Ökosystemare Leistungen der Landwirte werden in der Ökonomie auch als ökologische Güter bezeichnet (Gerowitt & Marggraf 2001). Wenn der Landwirt sein Produktionsmanagement soweit verändert, dass die pflanzliche Biodiversität zum

---

<sup>1</sup> In dieser Arbeit wird in der Regel die männliche Form gewählt, gemeint sind aber ebenso die Landwirtinnen.

Beispiel auf einer Ackerfläche erhalten bleibt, hat der Landwirt ein ökologisches als auch ein öffentliches Gut erzeugt (siehe hierzu Gerowitt & Marggraf 2001). Die Umweltökonomie geht davon aus, dass die Umwelt jeder Mensch nutzt und jeder Mensch beeinträchtigt werden kann, wenn die Umwelt zerstört ist. Öffentliche Güter sind dementsprechend Güter, die jeder Mensch frei nutzen kann (Nichtanwendung des Ausschlussprinzip) und bei der keine Nutzungsrivalität (Nichtrivalitätsaxiom) besteht (Gabler-Wirtschafts-Lexikon 1997; Donges & Freytag 2001). Ökologische Güter können aber nicht einfach, wie andere Güter auf einem Markt nachgefragt werden (Gerowitt & Marggraf 2001). Vielmehr muss für sie ein Markt initiiert werden, d.h. zum Beispiel die Schaffung eines Monopsons durch staatliches Handeln (Hespelt 2005).

Die Produktion ökologischer Güter oder Umweltgüter sind Serviceleistungen der in AUM teilnehmenden Landwirte, um für alle Menschen die (nutzbare) Umwelt zu schützen und zu erhalten (FAO 2007, 6).

Im historischen Rückblick betrachtet, hatten bereits Norwegen, Schweden, Schweiz und Österreich die ersten AUM implementiert, bevor die Europäische Union 1992 AUM nachzog. Die Europäische Union hat im Zuge der Agrarreform 1992 AUM eingeführt. Durch die Agenda 2000 wurden im Rahmen der Agrar-Umwelt-Politik die AUM zu einem wesentlichen Element der Zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union. Seither werden Landwirte für die Teilnahme an solchen AUM ohne Berücksichtigung der ersten Säule (Direktzahlungen) honoriert (Kleijn & Sutherland 2003; Eggers et al. 2007). Die GAP ist, wie schon angedeutet, in zwei Säulen unterteilt. Die erste Säule umfasst vorwiegend die Direktzahlungen. Die zweite Säule, welche durch die Verordnung EC No. 1698/2005 (European Commission 2005) beschrieben ist, setzt sich aus vier Schwerpunkten zusammen. Sie ist für den Zeitraum 2007 bis 2013 gültig.

- (1) Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft
- (2) Umweltschutz und Landschaftspflege durch Landmanagement
- (3) Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft und Lebensqualität im ländlichen Raum

Der (4) vierte Schwerpunkt „Leader“ ist methodisch querschnittsorientiert. AUM sind ein Element des zweiten Schwerpunktes.

Jedes Mitgliedsland der Europäischen Union ist verpflichtet diese *policy*<sup>2</sup> in nationales Recht umzuwandeln. Aufgrund der föderalen Struktur in Deutschland erfolgt dies im Wesentlichen durch die Bundesländer. Tatsächlich aber erstellt die Bundesregierung einen Rahmenplan zur „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) und die einzelnen Bundesländer können diesen dann selbstständig mit Maßnahmen im Rahmen ihrer jeweiligen ländlichen Entwicklungskonzeptionen ausfüllen. In der Regel werden zu folgenden Bereichen AUM angeboten:

- (A) Förderung extensiver Produktionsverfahren im Ackerbau,
- (B) Förderung extensiver Grünlandnutzung,
- (C) Förderung ökologischer Anbauverfahren,
- (D) Förderung mehrjähriger Stilllegung und
- (E) Förderung der Erhaltung genetischer Ressourcen.

Zu beachten ist, dass AUM über die Cross Compliance Forderungen hinausgehen müssen. Die Mehrzahl der deutschen Bundesländer hat den GAK Rahmenplan als Vorlage für die Erarbeitung der Kulturlandschaftprogramme genutzt (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, Deutscher Bundestag 2007), weil sie dann die Chance auf eine zusätzliche finanzielle Unterstützung durch den Bund erhalten. Andernfalls würden sie lediglich eine Co-Finanzierung durch die Europäische Union erhalten.

AUM implizieren drei wesentliche Zielsetzungen. Zum Ersten sollen AUM die floristische und faunistische Biodiversität schützen und erhalten. Zum Zweiten sollen sie das Grund- und Oberflächenwasser, das Klima und den Boden schützen, und drittens die nachhaltige, umweltgerechte Bewirtschaftung fördern (BMELV

---

<sup>2</sup> In der Politikwissenschaft unterscheidet man zwischen *policy*, *polity* und *politics*. Diese Begriffe sind der anglo-amerikanischen Politikwissenschaft entnommen. Dabei handelt es sich um die Dimensionen die Politik annehmen kann. „*Policy*“ umfasst die inhaltliche Dimension, „*polity*“ umfasst die institutionelle Dimension und „*politics*“ umfasst die prozessuale Dimension.

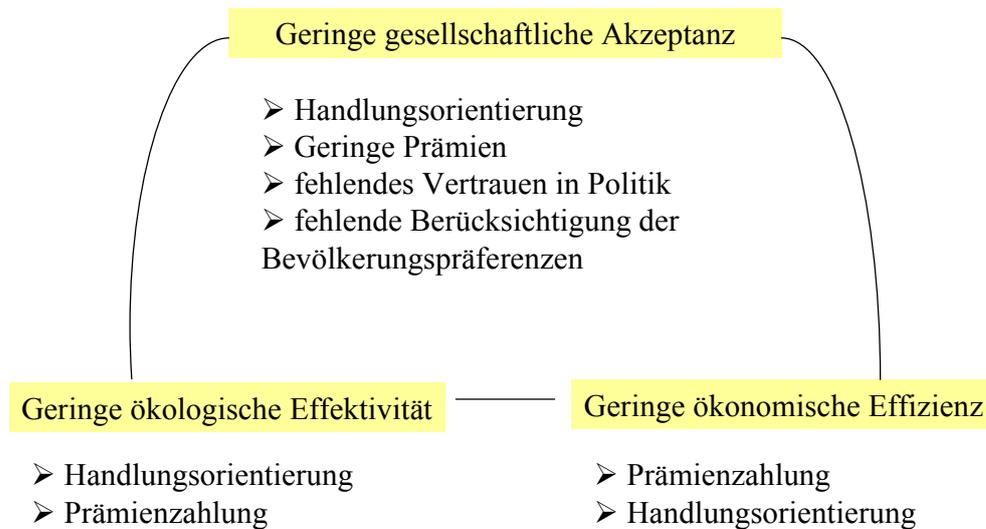
2005; FAO 2007). Als vierte Zielsetzung könnte die Verwirklichung der multifunktionalen Landwirtschaft betrachtet werden. Das Konzept der Multifunktionalität beinhaltet, dass die traditionelle Funktion der Nahrungsmittelproduktion durch moderne Funktionen, wie eine

- (1) ökologische Funktion,
- (2) kulturelle Funktion, und eine
- (3) Erholungsfunktion (Gerowitt & Marggraf 2001; Jongeneel et al. 2007) ergänzt wird.

In den ersten Jahren dominierten von wissenschaftlicher Seite Überlegungen zur Entwicklung solcher Maßnahmen. Heute gibt es einen weiteren Forschungsschwerpunkt – die, in die Kritik geratene, Art und Weise der Umsetzung (Hagedorn 2001; Kleijn & Sutherland 2003; Marggraf 2003; Eggers 2005; Bauer 2006; Claassen et al. 2008). Die Kritikpunkte lassen sich in drei wesentliche Bereiche klassifizieren, wie Abbildung 1-1 verdeutlicht. Die mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz, die geringe ökonomische Effizienz sowie die geringe ökologische Effektivität bzw. Treffsicherheit können als die drei grundlegenden Kritikpunkte aufgefasst werden. Diese werden durch verschiedene Umsetzungsmodalitäten, wie sie in Abbildung 1-1 stichpunktartig benannt sind, hervorgerufen.

Es bleibt zu erwähnen, dass nicht alle kritischen Aspekte trennscharf sind, d.h. nicht nur einem der oben genannten Kritikpunkt zuzuordnen sind.

Abbildung 1-1 Hauptkritikpunkte an AUM



(Quelle: eigene Darstellung)

Die folgenden vier Punkte konkretisieren beispielhaft einige der in Abbildung 1-1 benannten Umsetzungsprobleme, die in die gelb markierten Kritikpunkte münden.

(1) In der Regel werden auch von den deutschen Ländern flächenhafte AUM angeboten, d.h. der Geltungsbereich der Maßnahme umfasst dann ein ganzes Bundesland. Viele dieser Maßnahmen weisen eine unzureichende regionale Spezifizierung auf (Nölting 2006). Diese Tatsache reduziert die ökologische Effektivität sowie die ökonomische Effizienz.

(2) Aus ökologischer Sicht ist zu kritisieren, dass der überwiegende Anteil der AUM handlungsorientiert durchgeführt wird. Folglich sind die Landwirte mit strengen Restriktionen, Reglementierungen und Bewirtschaftungsvorgaben konfrontiert. Das direkte Ziel der AUM bleibt damit unkontrolliert. Vielmehr werden lediglich die Handlungsvorgaben nachgeprüft.

(3) Aus ökonomischer Sicht ist, aufgrund der flächenhaften AUM, für die eine einheitliche Prämie bezahlt wird, eine mögliche finanzielle Unter- und Überkompensierung ein zentrales Problem. Landwirte können an unterschiedlichen Orten auch unterschiedliche Kosten haben, um bestimmte Handlungen durchzuführen. Individuelle Anpassungen finden demnach keine Berücksichtigung.

Eine zu geringe Effizienz staatlicher Ressourcen ist die Folge. Würden nicht die Handlungsvorgaben honoriert werden, sondern Ergebnisse, könnte auch die ökonomische Effizienz gesteigert werden.

(4) Die mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz von AUM wird in der fehlenden Berücksichtigung der Bevölkerungspräferenzen und des Expertenwissens gesehen. AUM werden zentral von den Landwirtschaftministerien der Länder geplant. Resultat ist eine mangelnde Legitimation dieser zentralen Entscheidungsfindung, wodurch ökologische Leistungen in ihrer Erbringung einen Akzeptanznachteil erfahren und zusätzlich das Vertrauen der Landwirte in die Agrarpolitik schwächt. Jongeneel et al. (2007) zum Beispiel betont insbesondere die Wichtigkeit des Vertrauens der Landwirte in die Politik.

Vor diesem Hintergrund hat das Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt (ZLU) der Georg-August Universität Göttingen seit 2001 eine AUM entwickelt, die diesen Kritikpunkten entgegensteuert. Die Entwicklung der AUM wurde beeinflusst vom ökosystemaren Ansatz<sup>3</sup>, der in seinen Prinzipien explizit zwei wesentliche Komponenten des Projektes fordert. Dazu gehören die Partizipation und die Regionalisierung. Der ökosystemare Ansatz, der bereits in der zweiten Vertragsstaatenkonferenz im November 1995 an Bedeutung gewonnen hat, ist ein integrativer Management-Ansatz zum Schutz der Umwelt und der natürlichen erneuerbaren und nicht-erneuerbaren Ressourcen. Im Rahmen des Ansatzes spielen sozio-ökonomische Aspekte eine ebenso bedeutende Rolle wie umweltrelevante Aspekte; der Mensch wird als integrativer Bestandteil der Ökosysteme auf der Erde betrachtet.

Das Teil-Forschungsprojekt am Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt findet im Rahmen von BIOPLEX (Biodiversität und räumliche Komplexität in Agrarlandschaften) statt und wird durch das BIOLOG - Programm, welches am Bundesministerium für Bildung und Forschung angesiedelt ist,

---

<sup>3</sup> Für weitere Informationen, siehe: <http://www.cbd.int/ecosystem/> (09.01.09), [http://www.biodiv-chm.de/konvention/F1052472515/HTML\\_Page1053441544](http://www.biodiv-chm.de/konvention/F1052472515/HTML_Page1053441544) (09.01.09)

gefördert.<sup>4</sup> Das Teil-Projekt am Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt umfasst eine spezifizierte AUM für den Landkreis Northeim in Südniedersachsen, Deutschland. Im Rahmen des so genannten *Northeim-Projektes* wird das Experiment durchgeführt, Landwirte als aktive Teilnehmer für die Produktion ökologische Güter zu gewinnen. Die Idee des Projektes ist es, eine AUM in einer Region mit einem partizipativen und einem marktbasierten Ansatz zu entwickeln. Als Region wurde der Landkreis Northeim ausgewählt. Zudem wurde in Northeim ein Regionaler Beirat als Entscheidungsgremium etabliert. Der Regionale Beirat Northeim setzt sich aus 15 regionalen Stakeholdern zusammen. Über die 15 verschiedenen Stakeholder treffen sich in diesem Entscheidungsgremium die Agrarverwaltung, die Umweltverwaltung, der Kreistag, das Landvolk (Bauernverband), und die Naturschutzverbände BUND und NABU. Die Idee, dass die Mitglieder aus verschiedenen, unter Umständen gegensätzlich interessierten Heimatorganisationen stammen, ist, dass konstruktive Diskussionen zu optimalen Lösungen führen. Die entwickelten AUM sollen Bezug nehmend auf die bereits diskutierten Kritikpunkte ergebnisorientiert durchgeführt werden. Auf diese Weise können ökologische Resultate direkt geprüft und mit den finanziellen Ressourcen effizient umgegangen werden. Als marktbasierten Ansatz wurde ein Ausschreibungsdesign erarbeitet. Weiterhin wurde in der ersten Projektphase (2000 bis 2003) für den Landkreis Northeim ökologische Güter im Grünland und Ackerland definiert (Bertke 2005). Dem folgte in der zweiten Projektphase (2004 bis 2006) die erste Implementierung.

Dabei generiert der Regionale Beirat die Nachfrage nach ökologischen Gütern und führt somit eine Funktion als Monopson aus. Im Rahmen der zweiten Projektphase sind vier verschiedene solcher Güter im Grünland nachgefragt worden. Die ökologischen Güter des Grünlandes unterscheiden sich qualitativ in der Anzahl der Wildkräuter auf einer bestimmten Flächengröße (Bertke 2005). Je höher die Anzahl an Wildkräutern auf einer bestimmten Flächengröße ist, desto wertvoller ist das ökologische Gut – sowohl aus naturschutzfachlicher Sicht als auch aus

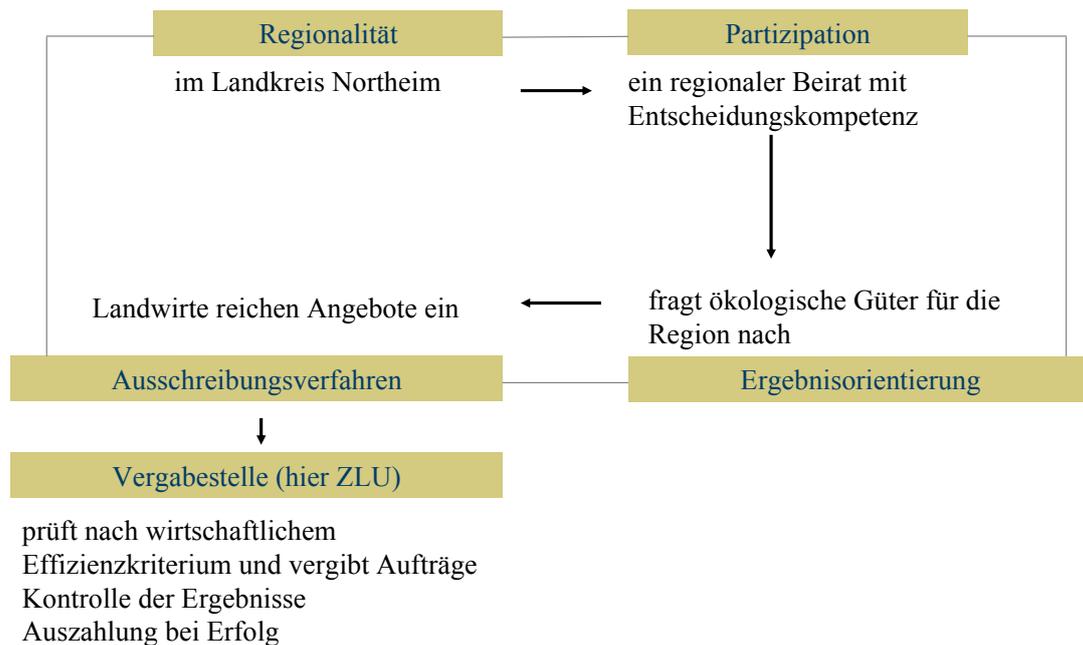
---

<sup>4</sup> Für weitere Informationen können folgende Websites empfohlen werden: <http://pt-uf.pt-dlr.de/de/158.php> (05.02.09), <http://www.uni-giessen.de/bioplex/> (05.02.09)

ökonomischer Sicht. Der Regionale Beirat entscheidet zusätzlich über die Mittelallokation, d.h. er kann das zur Verfügung stehende Budget auf die Güter aufteilen. Im Rahmen der ersten Ausschreibung beispielsweise im Grünland 2004 teilte der Regionale Beirat Northeim das Budget auf die vier ökologischen Güter des Grünlandes auf. Nach einer öffentlichen Bekanntmachung der Nachfrageentscheidungen können Landwirte der Region ein Angebot mit einem selbst kalkulierten Preis pro Hektar abgeben. Im Rahmen des Projektes hat das ZLU das Vergabeverfahren übernommen. Bis zu einem zuvor bestimmten Zeitpunkt müssen alle Angebote beim ZLU eingegangen sein. Mithilfe einer preisdiskriminierenden Methode werden die wirtschaftlichsten Angebote jedes Gutes bis zur vollen Ausschöpfung des Budgets für einen Zuschlag ausgewählt. Die Landwirte erhalten dann von der Vergabestelle eine Zusage oder eine Absage. Eine Zusage berechtigt sie explizit in der kommenden Vegetationsperiode das angebotene ökologische Gut zu „produzieren“. Im darauf folgenden Jahr werden die ökologischen Güter auf den angebotenen Flächen kontrolliert. Wenn das Ziel erreicht wurde, erhält der teilnehmende Landwirt sein selbst kalkuliertes Honorar. Wenn das Ziel nicht erreicht wurde, wird kein Honorar ausgezahlt. Die Vergabestelle (ZLU) informiert den Regionalen Beirat über den Erfolg der Ausschreibung. Abbildung 1-2 visualisiert die dargestellte Beschreibung.

Im Rahmen der dritten Projektphase (2007 bis 2009) wurden ökologische Güter im Ackerland nachgefragt. Hier gibt es nach einer Entscheidung des Regionalen Beirats zwei ökologische Güter. Eines ist ausschließlich für Landwirte in konventioneller Wirtschaftsweise und eines für Landwirte in ökologischer Wirtschaftsweise. Auch bei diesen beiden ökologischen Gütern sind die Anzahl der Wildkräuter auf der Fläche von Bedeutung. Dabei müssen die ökologisch wirtschaftenden Landwirte mit vierzehn Arten vier Arten mehr nachweisen als ihre konventionell wirtschaftenden Kollegen.

Abbildung 1-2 Northeim-Modell



(Quelle: eigene Darstellung)

## 1.2 Ziel- und Fragestellungen

Da bereits in der zweiten Projektphase die innovativen Umsetzungskomponenten erfolgreich implementiert werden konnten, kristallisierte sich die Frage heraus, ob eine solche Umsetzungsweise auch in aktuellen AUM der deutschen Länder möglich wäre. Die Hauptfrage dieser Dissertation lautet demnach:

*Können innovative Umsetzungskomponenten in bestehende AUM integriert werden?*

Aus dieser Frage leiten sich eine Reihe verschiedener anderer Fragen ab:

- (1) Zunächst muss analysiert werden welche Einstellungen, Einschätzungen und Wahrnehmungen die Landwirtschaftsministerien der deutschen Länder zu diesen Innovationen haben. Dafür ist es wichtig, dass die Ministerien sich der Problemstellungen in der herkömmlichen Art und Weise der AUM bewusst sind. Aufgrund der institutionellen und strukturellen Komplexität von Verwaltungen ist es häufig schwierig neue Strategien oder Konzepte umzusetzen, so dass die von wissenschaftlicher Seite favorisierten Umsetzungsstrategien unter

Umständen wenig akzeptiert sind Für eine Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, die AUM der deutschen Länder genauer bezüglich ihrer Umsetzung zu untersuchen.

- (2) Die zweite elementare Frage leitet sich aus der Zusammenarbeit mit einem regionalen Entscheidungsgremium (in Northeim der Regionale Beirat) ab. Wie sieht sich der Regionale Beirat? Wo sieht er sich im Falle einer Institutionalisierung verortet?
- (3) Nach Auswertung dieser zwei ersten Fragenkomplexe konkludierte sich die Frage, was eine gute Agrar-Umwelt-Politik eigentlich ausmacht.

### 1.3 Aufbau der Arbeit

In dieser Dissertation werden qualitative als auch quantitative Methoden genutzt, um die oben benannten Fragestellungen zu analysieren und zu diskutieren. Doch zunächst soll im **zweiten Kapitel** der theoretische Hintergrund behandelt werden, so dass die Vorteile der Innovationen für AUM genau spezifiziert sind. Hierfür werden einerseits verschiedene wissenschaftliche Theorien und Ansätze herangezogen und andererseits eigene Überlegungen, die aus diesen Theorien und Ansätzen abgeleitet werden können, dargelegt. Insbesondere für „Regionalisierung“ und „Partizipation“ können verschiedene Theorien und Ansätze genutzt werden. Durch die Nutzung einzelner Annahmen der unterschiedlichen Theorien und Ansätze kann der Vorteil einzelner Innovationen direkt herausgearbeitet werden. Am Schluss des zweiten Kapitels wird die Idee des Multi-level Governance Ansatzes aufgegriffen und auf eine Umsetzungsvariante für effiziente, effektive und akzeptierte AUM angewendet. Das hier über den Multi-level Governance Ansatz erarbeitete Modell ist als ein expliziter Weg zum institutionellen Wandel innerhalb der Agrarpolitik zu verstehen.

Das **dritte Kapitel** widmet sich den empirischen Fragestellungen der Arbeit. Mittels Befragungen wurden Meinungsbilder über einen vorgestellten Weg zum institutionellen Wandel von ausgewählten Landwirtschaftsministerien deutscher Bundesländer und den Mitgliedern des Regionalen Beirats Northeim erfasst. Im

Rahmen einer internetbasierten Evaluierung werden darüber hinaus alle derzeit in Deutschland umgesetzten AUM analysiert.

Für die Befragung der Ministerien wurden face-to-face Interviews gewählt. Um der Frage nachzugehen, welche Einstellungen und Wahrnehmungen die Ministerien bezüglich der innovativen Umsetzungskomponenten „Regionalisierung“, „Partizipation“, „Ergebnisorientierung“ und „Ausschreibungsverfahren“ von AUM haben, und ob sie bereit wären solche zu implementieren, wurde dem Fragebogen eine hypothetische Verordnung der Europäischen Union vorangestellt. Im Rahmen dieser hypothetischen Verordnung wurden alle innovativen Komponenten vorgestellt und die Implementierung, wenn möglich, erwartet. Gewählt wurde diese etwas außergewöhnliche Form, um nicht direkt nach der Einstellung beispielsweise zu Partizipation zu befragen. Die Annahme ist, dass eine hypothetische Verordnung eine „Wenn...dann“ Interviewsituation schafft, d.h. die Befragten erhalten die Möglichkeit ein solches Gedankenspiel zu bewerten und zu kommentieren. Auf diese Weise können sie ihre Einstellungen, Einschätzungen und Wahrnehmungen frei äußern.

Die Befragung fand im Frühjahr 2008 in sechs deutschen Landwirtschaftsministerien statt. Befragt wurden in der Regel die Referatsleiter, die in den jeweiligen Ministerien für AUM zuständig sind. Die gewählten Länder sollen die gesamte Bundesrepublik repräsentieren. Dafür wurden die folgenden wesentlichen Kriterien herangezogen:

(1) Alte und neue Bundesländer sollten gleichermaßen repräsentiert werden. Landwirtschaftliche Strukturen differieren in Ost- und Westdeutschland voneinander. Während in Ostdeutschland vorwiegend größere Betriebsstrukturen mit sehr großen zu bewirtschaftenden Flächen arbeiten, sind in Westdeutschland vorwiegend kleinere Betriebsstrukturen vorhanden, die auch kleinere Flächen bewirtschaften.

(2) Die heterogene agrarstrukturelle und natürliche Umwelt sollte optimal repräsentiert werden. In Deutschland gibt es aus physisch-geographischer Sicht mehrere Zonen. Im Norden Deutschlands befinden sich Küstenregionen und

vorwiegend flaches Land. In Mitteldeutschland sind Mittelgebirge bzw. kleinere Berg- und Hügellandschaften zu finden. In Süddeutschland wird mit den Alpen eine Hochgebirgsregion beschrieben. Alle drei Landschaftstypen sollten im Rahmen der Befragung berücksichtigt werden.

Demnach fanden die Interviews in

- (i) Bayern,
- (ii) Baden-Württemberg,
- (iii) Niedersachsen
- (iv) Thüringen,
- (v) Mecklenburg-Vorpommern, und
- (vi) Brandenburg statt.

Im zweiten Teil des dritten Kapitels erfolgt die Darstellung der Befragung der Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim. Die Mitglieder erhielten ebenfalls einen Fragebogen mit offenen und geschlossenen Fragen, denen ebenfalls die hypothetische Verordnung vorangestellt war. Die Fragen haben sich überwiegend mit dem Fragenkatalog der Ministerien überschritten. Einige Fragen wurden neu formuliert bzw. an den Regionalen Beirat angepasst und andere Fragen ausgelassen. Allerdings wurde diese Befragung postalisch bzw. elektronisch über E-Mail durchgeführt. Die Methodik der Auswertung entspricht dem für die Ministerien. Eine Diskussion der Einstellungen und Einschätzungen sowie einen Vergleich der beiden Befragungen wird im dritten Teilabschnitt durchgeführt.

Im vierten Abschnitt wird die internetbasierte Evaluierung der AUM in Deutschland vorgestellt und in Beziehung zur Befragung der Ministerien gesetzt. Dafür wurden alle AUM, d.h. diejenigen Maßnahmen, die die Länder unter dem zweiten Schwerpunkt der Zweiten Säule in „214“<sup>5</sup> (Agrarumweltmaßnahmen) erfassen, nach den Innovationen untersucht. Zudem wurde die Bedeutung der AUM der einzelnen Bundesländer evaluiert, indem die Anzahl der Presseartikel mit einem thematischen

---

<sup>5</sup> Der zweite Schwerpunkt der zweiten Säule setzt sich aus zwölf Maßnahmen zusammen (Maßnahme 211 bis Maßnahme 227). Die Maßnahme „214“ beinhaltet die Zahlungen für AUM (Tietz 2007).

Bezug zu AUM ins Verhältnis zu der Gesamtanzahl der Presstexte gestellt wird. Ein weiterer Bestandteil der Bedeutungsmessung sind finanzielle Aspekte. Zur Unterstützung der visuellen Darstellung wurden anhand der Daten thematische Karten modelliert.

Im **vierten Kapitel** wird aus den gesammelten Daten ein Innovationsindex entwickelt. Anhand dessen kann die Innovationsstärke jedes einzelnen Bundeslandes angemessen dargestellt werden. Zusätzlich kann dieser Index als Indikator für die Qualität der deutschen AUM genutzt werden, weil sich der Index auf die Innovationen stützt, die wiederum einen positiven Einfluss auf die gesellschaftliche Akzeptanz, die ökologische Effektivität und die ökonomische Effizienz haben.

Im **fünften Kapitel** wird dann der Frage nachgegangen, wie gut unsere Agrar-Umwelt-Politik tatsächlich ist. Bisher existiert kein adäquates Instrument zur Bewertung „guter“ Agrar-Umwelt-Politik. Aus diesem Grund wird eine erste Skizze für ein Untersuchungsschema entwickelt und zur Disposition gestellt. Im Rahmen des Untersuchungsschemas kommen verschiedene theoretische Ansätze zum Einsatz.

Als Abschluss wird im **sechsten Kapitel** die Arbeit resümiert und zusammengefasst. An dieser Stelle werden abschließende Diskussionen einen festen Platz einnehmen, ebenso wie weiterführende Forschungsfragen.

---

## **2 Theoretische Hintergründe und deren Anwendungsmöglichkeit**

---

Die vorangegangenen Erläuterungen zum Northeim-Model können dazu verleiten, die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis zu verkennen. Einerseits könnte man denken, dass das Northeim-Modell ganz einfach umsetzbar wäre, andererseits werden nach einer differenzierten Betrachtung einige zu bewältigende Herausforderungen deutlich, die ein solches Modell in der Implementierung behindern. In diesem Kapitel werden daher neben den potenziellen Herausforderungen diejenigen Theorien und Ansätze erörtert, die einen elementaren Beitrag für die innovativen Komponenten – Partizipation, Regionalisierung, Ergebnisorientierung und Ausschreibungsverfahren – leisten. Im Anschluss wird eine Argumentationslinie erarbeitet, die zwei der Komponenten –Partizipation und Regionalisierung–, eng miteinander verknüpft. Eine Kombination aller Innovationen wird im Anschluss behandelt. Als wesentlichen Meilenstein dieser Arbeit wird im Teilkapitel 2.4 der Weg eines institutionellen Wandels durch das Multi-level Governance Modell beschrieben. Dieses Modell, das neben den Umsetzungskomponenten von AUM auch politische Neustrukturierungen umfasst, wird bei einer tatsächlichen Implementierung auf bestimmte Herausforderungen treffen.

### **2.1 Die Innovationen: Vorteile für Agrar-Umwelt-Maßnahmen**

Sowohl im Rahmen des Northeim-Projektes als auch in verschiedenen publizierten Arbeiten haben sich Regionalisierung, Partizipation, Ergebnisorientierung, und Ausschreibungsverfahren für AUM als innovative Komponenten herausgestellt, um AUM ökologisch effektiver, ökonomisch effizienter und gesellschaftlich akzeptierter umzusetzen (vgl. Latacz-Lohmann & Van der Hamvoort 1997; Hagedorn 2001; Hespelt 2002; Bertke 2003; Osterburg 2003; Stoneham et al. 2003; Eggers 2005; Bauer 2006; Davies & Hodge 2006; Eggers 2006; Groth 2006; Matzdorf et al. 2006; Boyd & Banzhaf 2007; Kroeger & Casey 2007; Baylis et al. 2008; Bennett 2008; Claassen et al. 2008; Connor et al. 2008; Dobbs & Pretty 2008;

Engel et al. 2008; Graymore et al. 2008; Klimek et al. 2008). Obwohl auch jeweils Nachteile<sup>6</sup> bestehen und somit nicht jede innovative Komponente auf jede AUM angewendet werden kann, wird trotzdem davon ausgegangen, dass die Mehrheit der AUM mit der einen oder anderen Innovation bereits einen Fortschritt für die ökologische Effektivität, die ökonomische Effizienz und die gesellschaftliche Akzeptanz erzielt. Im Rahmen dieser Arbeit werden diese Komponenten analysiert und theoretisch untermauert. Einführend werden im Folgenden die Komponenten einzeln vorgestellt.

### **2.1.1 Regionalisierung**

„Regionalisierung“ ist in den letzten Jahren zu einem *Modebegriff* in Wissenschaft und Praxis geworden. Dabei ist dieser Begriff alles andere als eindeutig oder allgemeingültig definierbar (vgl. Haggett 1991; Newrly 2002). Regionen weisen verschiedene geographische Maßstabebenen auf. Entweder sind Regionen in einem geographisch eher globalen Maßstab anzusiedeln, wie z.B. die Region Südostasien, oder Regionen sind kleineren Maßstabs, wie z.B. der Landkreis Northeim. Regionen spiegeln letztendlich einen „konkreten Ausschnitt der Erdoberfläche“ (Bathelt & Glückler 2002: 44) wider. In der Regel können diese Räume anhand bestimmter Prinzipien oder Strukturen abgegrenzt werden (Bathelt & Glückler 2002). Blotevogel (2000) akzentuiert eine mehrdimensionale Betrachtungsweise. Regionen können anhand

- (1) soziokultureller,
- (2) politischer,
- (3) ökonomischer,
- (4) ökologischer und
- (5) planerischer

Prinzipien definiert werden. Als Regionalisierung bezeichnet man folglich den räumlichen Definitionsprozess.

---

<sup>6</sup> Zum Beispiel ist es für Mulchpflanzverfahren (Niedersächsisches AUM A2) eine ergebnisorientierte Anwendung wenig sinnvoll, weil das Verfahren kaum durch den Landwirt/die Landwirtin individuell verändert werden kann.

Regionalisierung, denkt man sie in eher kleineren geographischen Maßstäben, weist eine enge Verbindung mit dem Subsidiaritätsprinzip auf. Das Subsidiaritätsprinzip hat seinen Ursprung im katholischen Kirchenrecht und besagt, dass Entscheidungen auf der möglichst niedrigsten Ebene getroffen werden sollen (Blickle et al. 2002). Wenn man von der Regionalisierung in kleineren Einheiten ausgeht, dann ist das Subsidiaritätsprinzip ein optimales Kriterium. Die Region darf allerdings nicht zu klein sein, weil ansonsten keine adäquaten Entscheidungsstrukturen vorhanden sind. Die Region darf jedoch auch nicht zu groß gewählt werden, da sonst zu viele Entscheidungsträger verschiedener politischer Ebenen involviert sind. Eine Region optimaler Größe anhand bestimmter Kriterien räumlich zu definieren, stellt eine große Herausforderung dar.

Nutzt man zur Erläuterung von Regionalisierung einen Ansatz aus der Politischen Geographie, dann ist der „territory approach“<sup>7</sup> (Jones et al. 2004; Agnew et al. 2008; Cox et al. 2008) sehr nützlich, wenngleich Überschneidungen zu dem zuvor diskutierten Ansatz nach Blotevogel (2000) bestehen. Der „territory approach“ ist insbesondere in der angelsächsischen Geographie anerkannt. „Territory“ wird demnach als ein

- (1) ‘piece of land,’ als ein
- (2) ‘seat of power’ und als ein
- (3) ‘functional space’ interpretiert.

Dabei sind “territories” kein starres, unbewegliches Konzept, vielmehr sind es Räume in denen soziale, ökonomische und kulturelle Faktoren, ähnlich wie bei Blotevogel (2000), eine elementare Rolle spielen (Johnston 2001). Auch Robbins (2008, 206) nutzt diese Definitionsart und betont zusätzlich: Grenzen eines Raumes können dynamisch sein und sie können sich in Raum und Zeit verändern. Vor dem Hintergrund von AUM ist davon auszugehen, dass ein „territory“ eine Region ist,

---

<sup>7</sup> Es ist problematisch den Begriff „territory“ einfach mit „Territorium“ oder „Raum“ oder Ähnlichem ins Deutsche zu übersetzen, weil eine Vielzahl an Bedeutungszusammenhängen existiert. Die Autoren fügen dem Begriff sowohl eine direkte als auch eine indirekte, also eine übertragende Bedeutung bei. Dies führt dazu, dass eine direkte Übersetzung ins Deutsche mit einem Bedeutungsverlust einhergehen würde und somit auf inhaltliche Übersetzungen zurückgegriffen wird.

also ein Raum in dem homogene natürliche und landwirtschaftliche Strukturen existieren. Deren Grenzen sind dann nicht unbedingt durch politische Grenzen definiert, sondern die Grenzen werden durch umweltrelevante, agrarstrukturelle und soziokulturelle Faktoren festgesetzt. Dieser Fakt ist in Bezug auf AUM deshalb wichtig, weil es bei AUM auch explizit um eine Steigerung der ökologischen Treffsicherheit geht. Schließlich ist ein Ziel von AUM, die Umwelt oder die Kulturlandschaft zu erhalten, zu schützen und zu fördern. Somit müssen bei der räumlichen Definition von Regionen homogene natürliche und landwirtschaftliche Strukturen im Vordergrund stehen.

Weiterhin werden aus dem „territory approach“ verschiedene Ausprägungsformen von Region abgeleitet. Dazu gehören, dass Räume

- (1) eine territoriale Ausprägung,
- (2) eine symbolische,
- (3) eine institutionelle und
- (4) eine integrative Ausprägung innehaben (Paasi 2008: 112), weil sie letztendlich soziale Konstrukte sind.

Diese Ausprägungsformen überschneiden sich in einigen Punkten mit den zuvor skizzierten Funktionen von Paasi (2008) und partiell von Blotevogel (2000). Doch bei genauerer Reflexion bringen sie neue Betrachtungsweisen für eine Region mit sich. Die räumliche Ausprägung einer Region ist selbsterklärend, während die symbolische Ausprägung einer Erklärung bedarf. Die Symbolik impliziert regionale Charakteristika sowie regionaltypische Verhaltens- oder Handlungsweisen. Für die Akzeptanz von AUM ist es wichtig zu bedenken, wie die Menschen die in einer Region leben in der Vergangenheit handelten, oder wie sie sich in Problemsituationen verhielten. Die institutionelle Ausgestaltung umfasst, ähnlich wie bei Blotevogel (2000) das politische Prinzip, die Anerkennung vorhandener politischer und administrativer Strukturen und deren Handlungsoptionen. Das explizite Bedenken der Handlungsoptionen institutioneller Strukturen ist von besonderer Bedeutung. Wie im weiteren Verlauf dargestellt wird, ist es durchaus

diffizil institutionelle Strukturen zu verändern. In Verbindung mit der symbolischen Ausprägung sind soziale und kulturelle Interaktionsprozesse in einem Raum stets zu bedenken. Das integrierte Merkmal impliziert die Beachtung der Identität eines Raumes oder einer Region. Identität entsteht auch unter Rückbesinnung auf traditionelle und historische Gegebenheiten. Im Rahmen dieser Arbeit soll den Ausprägungsformen noch eine fünfte Form hinzugefügt werden, ohne damit einen *naturdeterministischen Ansatz*<sup>8</sup> zu verfolgen: die umweltrelevante Ausprägung. Schließlich handelt es sich bei AUM um Maßnahmen, die in einem bestimmten Gebiet oder in einer Region bestimmten Umweltproblemen begegnen sollen.

Es ist zu betonen, dass eine Regionalisierung im Rahmen der Anwendung von AUM besonders wichtig ist, um die gesellschaftliche Akzeptanz, die ökonomische Effizienz und die ökologische Treffsicherheit zu erhöhen (Baum & Weingarten 2005; Eggers 2005; Bauer 2006). Im Falle einer Regionsabgrenzung für AUM spielen in erster Linie ökologische Kriterien eine Rolle. Als zweites Abgrenzungskriterium sollten politische und institutionelle Dimensionen beachtet werden, wie sie aus dem „territory approach“ abgeleitet werden können, weil staatliche Strukturen Berücksichtigung und Anwendung finden müssen. Staatliche Strukturen müssen bestmöglich genutzt werden.

Zunächst zum ökologischen Kriterium:

AUM stellen einen wesentlichen Beitrag für eine umweltgerechte bzw. ökologische Bewirtschaftung und darüber hinaus einen neuen Produktionszweig (z.B. Produktion von Biodiversität) innerhalb der Landwirtschaft dar, ohne die Nahrungsmittelproduktion zu beeinträchtigen. Um der Anforderung einer umweltgerechten Bewirtschaftung gerecht zu werden, sollten AUM an regionalspezifische Umweltbedingungen (ökologisches Zielkriterien) angepasst werden. Im Bereich der Biodiversität existieren zum Beispiel gebietspezifische Rote Listen. Diese Gebiete sind eher kleineren Maßstabs. Für das Northeim-Projekt ist beispielsweise die Rote Liste des Weser Berg- und Hügellandes von Bedeutung.

---

<sup>8</sup> Ein naturdeterministischen Ansatz wird dann verfolgt, wenn die Annahme besteht, dass anthropogene Handlungen durch die Gegebenheiten der Natur bestimmt werden (Leser 2001).

### Zum politischen und institutionellen Kriterium

Politisch sollte eine Region für AUM so gestaltet sein, dass vorhandene Verwaltungsstrukturen genutzt werden können. Ein Aufbau neuer Verwaltungsstrukturen kostet einerseits Zeit und andererseits finanzielle Ressourcen, die auf kleineren Ebenen häufig gering sind. Für die Etablierung einer adäquaten Region sind aber auch soziokulturelle und sozioökonomische Faktoren von Bedeutung. Insbesondere im ländlichen Räumen sind agrarstrukturelle Traditionen, Wirtschaftsweisen und Lebensweisen zu beachten. Auch demographische Aspekte spielen eine Rolle. Unter Umständen sind einige Altersgruppen weniger interessiert an einer Umstellung ihrer Wirtschaftsweisen als andere bzw. bestehen in den jeweiligen Generationen unterschiedliche Perspektiven bezüglich AUM, die ein Umdenken in Richtung AUM erschweren. Zu bedenken bleibt, dass jede etablierte Form von Wissen in Bezug auf Agrarstrukturen und Umwelt von hohem Wert in der Erarbeitung regional spezifischer AUM ist.

Im letzten Absatz wurde gezeigt, wie viele verschiedene Kriterien zur Abgrenzung einer Region existieren. Da für eine Region, in der AUM spezifiziert implementiert werden sollen, nicht alle diese Kriterien beachtet werden können, wurde die folgende Definition entwickelt:

Eine adäquate Region für AUM ist, aus meiner Sicht ein Raum, in dem die naturräumlichen und die agrarstrukturellen Verhältnisse relativ homogen sind. Unter naturräumlicher und agrarstruktureller Homogenität versteht man in diesem Kontext die Anwesenheit sehr ähnlicher oder gleicher Landschaftselemente und eine ähnliche oder gleiche Qualität natürlicher Ressourcen in einem begrenzten Raum. Zum Beispiel ist es in einer räumlich definierten Region für AUM wenig hilfreich, wenn verschiedene Bodenarten und/oder -qualitäten, oder mehrere Rote Listen existieren. Auch die Landwirtschaft sollte in der Art und Weise der Bewirtschaftung homogen sein.

Welchen konkreten Beitrag leistet die Regionalisierung zur Steigerung ökologischer Effektivität, ökonomischer Effizienz und gesellschaftlicher Akzeptanz? Regionalisierung steuert in erster Linie flächendeckenden bzw. bundeslandweiten

Maßnahmen sowie monetären Über- und Unterkompensationen entgegen. Aufgrund der Tatsache, dass es innerhalb eines Bundeslandes verschiedene Bodenqualitäten, Bodeneigenschaften, Wasser- und Luftqualitäten usw. gibt und alle Faktoren einen Einfluss auf die Landbewirtschaftung haben, müssen Regionen für AUM bzw. AUM für Regionen geschaffen werden. Es ist nämlich davon auszugehen, dass in verschiedenen Regionen unterschiedliche Maßnahmen vom Landwirt getätigt werden müssen, um bestimmte Ziele zu erreichen oder unterschiedlich intensiv ausgeführt werden müssen. Eine andere Möglichkeit besteht darin die Handlungsvorgaben in verschiedenen Regionen unterschiedlich zu formulieren. Die Aufwendungen, die ein Landwirt für manche flächendeckende Maßnahmen, zum Beispiel die zur Verhinderung von Bodenerosion aufbringen muss, können zwischen den Regionen verschieden sein. Regionalisierung kann gleichzeitig Mitnahmeeffekte reduzieren. Von einer ökonomischen Effizienzsteigerung ist demnach auszugehen. Wenn Regionen adäquat, z.B. nach homogenen natürlichen und landwirtschaftlichen Strukturen etabliert werden, können für jede Region optimale AUM erarbeitet werden und entsprechend optimale Prämien errechnet werden.

### ***Zusammenfassung der Vorteile einer Regionalisierung von AUM***

Regionalisierte AUM leisten in erster Linie einen Beitrag zur Steigerung der ökonomischen Effizienz und der ökologischen Effektivität. Die ökonomische Effizienzsteigerung liegt in der Möglichkeit regional angepasst zu honorieren und somit Über- oder Unterkompensationen zu vermeiden. Zudem können einzelne AUM in bestimmten oder besonders ausgewählten Regionen angeboten werden, so dass Mitnahmeeffekte, in denen das jeweilige Problem, das eine AUM beheben oder reduzieren soll, latent ist, vermieden werden. Die ökologische Effektivitätssteigerung wird durch die regionale Anpasstheit einer AUM hervorgerufen; flächendeckende AUM werden somit vermieden. Wenn diese beiden Effekte tatsächlich erzielt werden können, besteht darüber hinaus die Möglichkeit die gesellschaftliche Akzeptanz ebenfalls zu erhöhen.

### **2.1.2 Partizipation**

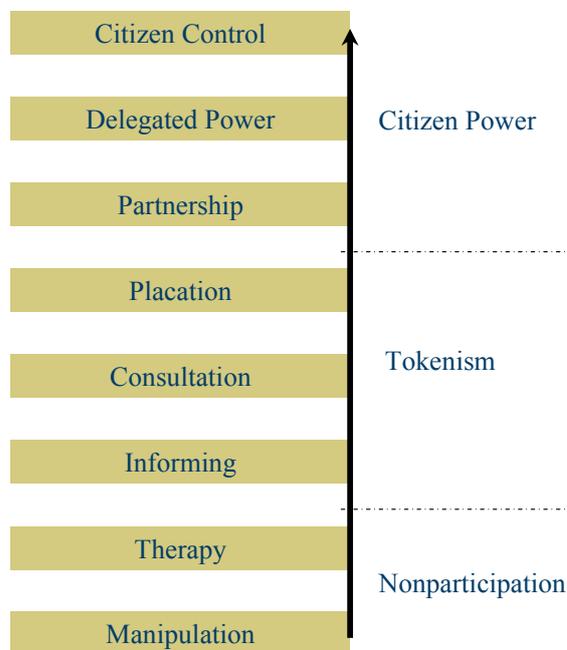
Partizipation ist ein ebenso häufig verwendeter Begriff wie Regionalisierung und ein grundlegendes Element der Demokratie (Pateman 1970; Abromeit 2004; Bertelsmann Stiftung 2004; Sturm 2004; Zittel 2004). Allgemein ist Partizipation

mit Beteiligung, Teilnahme und Mitwirkung gleichzusetzen. Wie diese Beteiligung aussieht und wo sie stattfindet, ist je nach Zielstellung zu definieren. Partizipation wird häufig in Verbindung mit Politik genannt. Insbesondere von ihr - der Politik - wird regelmäßig erwartet, mehr Partizipation für die Bürger zu ermöglichen.

An dieser Stelle soll der Begriff als politisches Konstrukt Anwendung finden. In der politikwissenschaftlichen Forschung stehen sich „top-down“- und „bottom up“-Ansätze gegenüber (Walk 2008). Unter einer „top-down“-Politik ist zu verstehen, dass repräsentative Akteure aus Politik und Verwaltung Entscheidungen treffen oder die Richtung der Politik vorgeben. Unter „bottom-up“ sind deliberative Demokratieformen zu verstehen, d.h. die Bürger können an der Gestaltung, Beratung und Initiierung der Politik über verschiedene Formen teilnehmen. In der Regel werden hierfür unkonventionelle Formen genutzt. Wahlen sind eine Form der politischen Partizipation, sie gehören jedoch zu den konventionellen oder verfassten Formen der Partizipation (Geißel & Penrose 2003). Unkonventionelle politische Partizipation kann viele verschiedene Formen annehmen. Zum Beispiel wird das „Sich informieren“ über jede Art von Medien bereits als Partizipation gewertet. Die Teilnahme an Demonstrationen und Bürgerbeteiligungen sind weitaus aktivere und intensivere Formen der Partizipation. Um Partizipation besser bewerten zu können, entwickelte Arnstein (1969) bereits 1969 eine „Leiter der Partizipation“ (vgl. Abb. 2-1). Arnstein zufolge ist Partizipation ein wesentliches Element der gesellschaftlichen Machtausübung. Diese Machtpotenz, die jeder Bürger hat, wird jedoch auf verschiedenen Niveaus umgesetzt. Die Leiter der Partizipation besteht aus acht Stufen: Die ersten zwei Stufen, die Arnstein als „Manipulation“ und „Therapy“ bezeichnet, dienen lediglich der Befähigung zur Partizipation und sind somit unter „Nonparticipation“ eingeordnet. Die dritte Stufe ist als „Information“ gekennzeichnet, d.h. Bürger setzen sich über ihre Rechte, über Verantwortlichkeiten und Politikoptionen in Kenntnis. Dies ist für Arnstein der erste Schritt zur ‚echten‘ Partizipation. Die vierte Stufe ist als „Consultation“ betitelt, in deren Rahmen Bürger zur Meinungsäußerung gebeten werden. Auf der fünften Stufe „Placation“ wird von Arnstein die erste Möglichkeit zur direkten Einflussnahme gesehen, indem Bürger an Beratungen teilnehmen können. Diese drei Stufen - „Information“,

„Consultation“ und „Placation“ - fasst Arnstein als „Tokenism“ (Alibipolitik) zusammen. Die drei obersten Stufen sind für Arnstein die wahre Partizipation. Darin kann der Bürger direkt an der Entscheidungsfindung teilhaben. Die sechste Stufe wird als „Partnership“ betitelt, d.h. Bürger können in Verhandlungen oder zumindest in Kontakt mit legitimierten Entscheidungsträgern treten. Beide Seiten profitieren dabei von dieser Partnerschaft. Auf der siebten Stufe „Delegated Power“ wird die Macht und Verantwortung für definierte *policies* an die Bürger überstellt. Die letzte Stufe der Partizipationsleiter ist die „Citizen Control“. Hier regieren private Akteure einen definierten Bereich der Politik.

Abbildung 2-1 Leiter der Partizipation nach Arnstein (1969)



(Quelle: verändert; Arnstein 1969)

Nachdem nun eine Hierarchie vorgestellt wurde, in welchen Formen Partizipation auftreten kann, wird sich jetzt der noch ungeklärten Effizienzvorteile von Partizipation zugewandt. Der Ausgangspunkt von Partizipation ist, dass der moderne Staat seine stetig komplexer werdenden Aufgaben nicht mehr alleine erfüllen kann und somit Hilfe benötigt (Steinberg 1999; Benz 2004c; Bertelsmann Stiftung 2004; Feil 2005). Politische Partizipation stellt eine solche Hilfe dar. Dabei ist die Möglichkeit zur aktiven und sichtbaren Gestaltung ein wesentliches Element der

Partizipation (Kohout 2002). Partizipative Prozesse gelten als geeignetes Mittel zur Erhöhung der Legitimität von Entscheidungen und zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz in deren Umsetzung. Partizipation übernimmt auf diese Weise für die Demokratie *lebenswichtige* Funktionen. Eine wesentliche Funktion ist die Stärkung und Bewahrung des Vertrauens der Bürger in die Demokratie und in die Politik.

In den letzten Jahren und Jahrzehnten sind gesellschaftliche Strukturen immer komplexer geworden, vor allem im Kontext der Globalisierung (siehe u.a. Fürst 2001b; Benz & Fürst 2003; Bertelsmann Stiftung 2004; Feil 2005; Mayntz 2007). Neue politische Themengebiete, wie der Umwelt- und Klimaschutz oder Integrationspolitik usw. sind entstanden, andere Themengebiete haben sich verändert, wie zum Beispiel die Wirtschaftspolitik. Aufgrund mangelnden Wissens und knapper Ressourcen muss der Staat auf Informationen, Wissen und Erfahrungen externer privater Akteure zurückgreifen (Bertelsmann Stiftung 2004; Feil 2005). Zusätzlich ist es zunehmend ein Wunsch der Bürger, an der Politik direkt mitzuwirken. Ein Indikator hierfür sind die zunehmenden Forderungen Elemente der direkten Demokratie in die verschiedenen Landesverfassungen aufzunehmen. Immer häufiger ist in der Tagespresse von thematisch fokussierten Bürgerinitiativen zu lesen.<sup>9</sup>

Ein Auslöser dieser jüngeren partizipativen Prozesse ist in der Globalisierung zu suchen (Fürst 2001b; Benz & Fürst 2003; Bertelsmann Stiftung 2004; Feil 2005), in deren Zusammenhang Entscheidungsprozesse auf höhere Ebenen übertragen werden. International oder europäisch ausgerichtete Institutionen sind dem Bürger fern, d.h. der Bürger hat das Gefühl keine oder nur sehr geringe Möglichkeiten der Einflussnahme zu erhalten. Um den von den Bürgern weit entfernten und durch die Bürger wenig legitimierten (internationalen) Steuerungssysteme zu begegnen, versuchen viele Bürger ihre Interessen durch Bürgerbeteiligungen, Runde Tische, und andere Foren in ihrem unmittelbaren Umfeld zu vertreten. Diese häufig auf

---

<sup>9</sup> Zu dem Schluss, dass Bürgerbeteiligungen im Politikfeld des Umwelt- und Naturschutzes immer wichtiger werden, kommt auch eine Studie des Umweltbundesamtes (Umweltbundesamt 2009). Als allgemeine Literatur ist beispielsweise Kost (2006) zu benennen.

regionaler Ebene angesiedelten Partizipationsformen befinden sich im Bereich des Umweltschutzes seit den 1970er Jahren in der Anwendung.

Wenn Informationen ungleich verteilt sind, spricht man von Informationsasymmetrien (Wessels 2006). Durch die Zusammenarbeit von Politikern und Bürgern werden eine Vielzahl an Informationen, Erfahrungen und Wissen ausgetauscht, wodurch folglich Informationsasymmetrien abgebaut werden. Zusätzlich werden andere Bürger und Politiker auf ein Problem hingewiesen und über Probleme aufgeklärt. Partizipation hat somit ein direktes, pädagogisches Element und fördert den Dialog (Bertelsmann Stiftung 2004). Auf diese Weise trägt Partizipation zu einer Förderung und Stärkung des Sozialkapitals bei. Zusammengefasst heißt das: Je mehr ein Problem wahrgenommen und in der breiten Öffentlichkeit diskutiert wird, desto besser ist die Aufklärung über potenzielle Handlungsoptionen (Wessels 2006).

Wer nun konkret an der Politikgestaltung partizipiert und warum, ist von verschiedenen Variablen abhängig. Wer partizipiert kann mit unterschiedlichen Erklärungsansätzen beantwortet werden (vgl. z.B. Geißel & Penrose 2003). Sozioökonomische Faktoren spielen dabei aber wahrscheinlich die bedeutendste Rolle. Den Erkenntnissen diesbezüglicher Forschung nach, steht politische Partizipation mit einem hohen Bildungsniveau und einer hohen beruflichen Position in einem direkten Zusammenhang. Dennoch spielt auch der thematische Hintergrund und das Interesse an einem Sachthema eine große Bedeutung. Die Teilnehmer der Bürgerinitiative oder eines Runden Tisches o.ä. müssen einen Nutzen für sich und die Gesellschaft sehen, um ihren Willen nach Partizipation umzusetzen. Jedoch gibt es kritische Stimmen, die Partizipation ablehnen (siehe in Bertelsmann Stiftung 2004; Walk 2008). Kritisiert wird, dass Befürworter von Partizipation von einem zu optimistischen Menschenbild ausgehen, d.h. dass sie das Streben nach dem maximalen Eigennutz der Menschen unterschätzen (siehe in Bertelsmann Stiftung 2004; Walk 2008). Kritiker unterstellen den Bürgern, dass sie mehrheitlich kein Interesse an politischen Fragestellungen haben und die meisten Bürger sowieso über viel zu wenig Informationen verfügen, die für die Politikgestaltung von Bedeutung

sein könnten (Bertelsmann Stiftung 2004; Walk 2008). Außerdem besteht für die Kritiker die Gefahr der Destabilisierung von politischen Systemen oder Regierungen durch nicht legitimierte Interessengruppen (Bertelsmann Stiftung 2004; Walk 2008). Tatsächlich kann hier ein Risiko bestehen, aber bisher hat die in Gesellschaft und Wissenschaft viel diskutierte Lobbyarbeit den Regierungen auch genutzt. Beispielsweise tragen Lobbygruppen dazu bei, im Rahmen von Aufklärungsprozessen Probleme zu erörtern, ohne dabei die Regierungen *zu untergraben* (Alemann & Eckert 2006; Straßner 2006).

Warum jemand partizipiert, wurde im letzten Abschnitt schon angedeutet. Wesentlich ist, dass bei den Partizipierenden ein persönliches Interesse am Thema und an einer Problemlösung besteht. Wenn zum Beispiel ein neuer Autobahnabschnitt am eigenen Haus vorbeiführen soll, wird das Interesse groß sein, Argumentationen gegen den Bau zu artikulieren und für diese einzutreten. Jemand, der viele Kilometer entfernt wohnt und nicht direkt betroffen ist, wird höchstwahrscheinlich ein geringeres Interesse haben, sich gegen den Bau einzusetzen.

Die ersten (unkonventionellen) partizipativen Ansätze sind in der Umweltpolitik seit den 1970er Jahren zu verzeichnen (Newig & Fritsch 2006; Biermann 2007). Seither sind Interessengruppen für den Naturschutz Teilnehmer der informellen Politikberatung. Insbesondere in diesem Politikfeld kann der Staat nicht als „Leviathan“ auftreten (Kohout 2002), sondern muss unter Einbeziehung von Expertenwissen und Bürgerwissen adäquate Lösungsoptionen präsentieren. Gute Lösungen konnten schon in einer Vielzahl an Projekten<sup>10</sup> dargeboten werden (Feindt & Newig 2005). Ähnlich verhält es sich in der Agrar-Umwelt-Politik, in der die AUM anzusiedeln sind.

Wenn AUM unter Beteiligung von Landwirten und Naturschützern gemeinsam konzipiert werden, ist davon auszugehen, dass diese AUM gesellschaftlich höhere Akzeptanz genießen. Dadurch würde auch eine größere Zahl an Landwirten an den

---

<sup>10</sup> Zum Beispiel in Vechta / Cloppenburg (Schaal & Wilking 2005) oder in einem Projekt über Gewässerrandstreifen (Baranek & Günther 2005) oder eben das Northeim-Projekt. Auch in Walk (2008) sind Beispiele aus dem Bereich Umwelt und Klima nachzulesen.

AUM teilnehmen. Die Zahl der Teilnehmer könnte auch deshalb steigen, weil sich unter Berücksichtigung der Bevölkerungspräferenzen die gesellschaftliche Akzeptanz erhöht und folglich eine höhere Teilnahmebereitschaft der Landwirte besteht. Dadurch, dass Landwirte und Naturschützer, Interessengruppen mit häufig gegensätzlichen Interessen, an der Maßnahmenentwicklung mitarbeiten, kann von einem ausgewogenen Lösungsvorschlag ausgegangen werden, der naturschutzfachliche Anliegen ebenso berücksichtigt wie agrarstrukturelle Belange. Zusätzlich entsteht durch die kooperative Erarbeitung einer AUM unter Umständen ein höheres Maß an Dialogbereitschaft und gegenseitiger Toleranz. Somit kann nicht nur eine Steigerung des Sozialkapitals erreicht sondern auch eine gesteigerte Konfliktbewältigung erzielt werden. Beide Aspekte stellen eine Basis für die Fortentwicklung der Maßnahmen dar.

Im Rahmen des Northeim-Projektes hat der Regionale Beirat, der sich aus gegensätzlichen Interessengruppen zusammensetzt, eine Kompetenz in der Entscheidungsfindung (a) über die Nachfrage welche AUM angeboten bzw. nachgefragt werden sollen und (b) über die finanzielle Mittelaufteilung. Wenn man die Leiter der Partizipation nach Arnstein hier anlegt, kann behauptet werden, dass das Northeim-Projekt auf der siebten Stufe „Delegated Power“ verortet werden kann, d.h ein sehr hohes Maß an Partizipation wird umgesetzt.

### ***Zusammenfassung der Vorteile einer partizipativ umgesetzten AUM***

Partizipativ umgesetzte AUM leisten einen Beitrag zur Erhöhung der ökologischen Effektivität und der gesellschaftlichen Akzeptanz. Die ökologische Effektivität wird durch den diskursiven Prozess bei der Erarbeitung von adäquaten AUM hervorgerufen. Dieser diskursive Prozess speist sich aus einem umfangreichen Know-how, den Erfahrungen und dem umfangreichen Wissen vieler Akteure. Die gesellschaftliche Akzeptanz entsteht aufgrund der partizipativen Entstehung einer AUM, der Berücksichtigung von Bevölkerungspräferenzen und der Erhöhung des Sozialkapitals.

### **2.1.3 Ergebnisorientierung**

Die dritte Komponente, die zu den Innovationen zur Umsetzung von AUM von zählt, ist durch die Ergebnisorientierung einer Maßnahme gekennzeichnet. Von

Ergebnisorientierung ist die Rede, wenn ein konkretes Ergebnis bestimmt wird, dass bis zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht sein muss. Ein Ergebnis ist in diesem Zusammenhang als Gut zu verstehen, dass der an einer AUM teilnehmende Landwirt produzieren soll, weil dieses Gut beispielsweise von gesellschaftlichem Interesse ist. Im Anschluss ist die Zielerreichung zu überprüfen. Dabei ist es für denjenigen, der das Ziel festlegt, einerlei, wie das Ziel erreicht wird. Im Bereich der AUM ist gemeint, dass eine beauftragte Instanz für jede AUM festlegt, welche Ziele ein Landwirt zu einem bestimmten Zeitpunkt jeden Jahres<sup>11</sup> erreicht haben muss. Dem Landwirt werden demzufolge keine Handlungsrestriktionen auferlegt. Weil jeder teilnehmende Landwirt das Ziel erreichen möchte, wird dementsprechend ein gewisser Grad an innovativem Potenzial bzw. eigenen Ideen beim Landwirt vorausgesetzt. Bisher sind die meisten AUM, die ergebnisorientiert ausgerichtet sind, im Bereich der Biodiversität angesiedelt. Ein Beispiel ist: Im Rahmen einer AUM wird eine bestimmte Anzahl an Wildkräutern pro Hektar auf einer Fläche im Grünland oder Ackerland nachgefragt. Die Fläche soll im Sommer beispielsweise ab dem 15. Juli jeden Jahres überprüft werden. Zu diesem Zeitpunkt müssen die Artenzahlen auf der Fläche nachweisbar sein. Sobald die Anzahl der Arten nachweislich erreicht sind, wird der Landwirt ausgezahlt. Die ökonomische Effizienz liegt genau an dieser Stelle begründet: der Landwirt erhält bei Erreichung des Ziels sein Honorar. Die ökologische Treffsicherheit ist mit der Kontrolle auf der Fläche direkt nachweisbar.

---

<sup>11</sup> Derzeit werden AUM immer für mindestens fünf Jahre durchgeführt. Deshalb muss das Ergebnis jedes Jahr überprüft werden.

### **Zusammenfassung der Vorteile ergebnisorientierter AUM**

Ergebnisorientierte AUM erhöhen die ökonomische Effizienz, die ökologische Effektivität und die gesellschaftliche Akzeptanz. Die ökonomische Effizienzsteigerung wird in erster Linie dadurch erreicht, dass eine Honorierung der Landwirte nur dann erfolgt, wenn das geforderte Ergebnis auf der Fläche nachweisbar ist. Darin besteht letztlich auch die ökologische Effektivität. Der ökologische Effekt ist dann hoch, wenn das Ergebnis erzielt und direkt auf der Fläche belegbar ist. Die gesellschaftliche Akzeptanz erhöht sich aufgrund der freien Managemententscheidungen der Landwirte. Ihnen werden keine Handlungsrestriktionen mehr auferlegt; vielmehr können sie die ergebnisorientierte AUM optimal in ihren betrieblichen Ablauf selbstständig einpassen.

#### **2.1.4 Ausschreibungsverfahren**

Ausschreibungen finden in verschiedenen Bereichen Anwendung. Als Allokationsmechanismus ist die Ausschreibung umfassend dokumentiert und bewertet worden (siehe Groth 2006: 58 ff). An dieser Stelle wird auf eine wirtschaftswissenschaftliche Diskussion von Ausschreibungsverfahren verzichtet. In dieser Arbeit liegt der Fokus direkt auf der praktischen Umsetzung von Ausschreibungsverfahren zur Honorierung von Umweltleistungen. Dieses Themengebiet stellt noch einen recht jungen Forschungs- und Anwendungsgegenstand dar (Groth 2006). In den letzten Jahren haben Ausschreibungsverfahren im Bereich der Umweltleistungen ein gesteigertes Interesse erfahren (Latacz-Lohmann & Schilizzi 2005). Entscheidenden Einfluss darauf hatte das US-amerikanische „Conservation Reserve Program“<sup>12</sup> (Latacz-Lohmann & Schilizzi 2005: 10f). Unter diesem Einfluss entwickelten sich in den letzten Jahren auch in Australien das „Bush Tender Trial Program“ (Stoneham et al. 2003), das „The Wimmera Catchment pilot Program for salinity control“ in Victoria (Wunder et al. 2008). Weitere Ausschreibungsverfahren wurden in Pilotprojekten in Schleswig-Holstein und in Südniedersachsen im Rahmen des Northeim-Projektes getestet (Holm-Müller et al. 2002; Bertke 2003; Holm-Müller & Hilden 2005; Klimek et al. 2008). Seit Anfang 2007 hat die Europäischen Union durch die ELER-

<sup>12</sup> Für weiterführende Informationen: (Latacz-Lohmann & Van der Hamsvoort 1997; Latacz-Lohmann & Schilizzi 2005; Groth 2006; Kroeger & Casey 2007; Baylis et al. 2008)

Verordnung (European Commission 2005) nach Artikel 39 den Weg für Ausschreibungsverfahren auch im Rahmen von AUM freigemacht. Trotzdem erfolgt gegenwärtig die Mehrzahl der Honorierungen im Agrar-Umwelt-Bereich über einheitliche Prämien, also ohne Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Anreizstrukturen. Aufgrund dieser einheitlichen Prämie ist zu vermuten, dass es zu einer weniger effizienten Nutzung öffentlicher Mittel kommt, als wenn eine marktwirtschaftliche Honorierung erfolgt (Holm-Müller et al. 2002). Schließlich wird bei einer Einheitsprämie die individuelle betriebswirtschaftliche Struktur eines Betriebes nicht ausreichend berücksichtigt (Plankl 1998). In einem Ausschreibungsverfahren hingegen ist es die Aufgabe der Landwirte ein selbst erstelltes Angebot abzugeben. In diesem Angebot kann jede Landwirtin bzw. jeder Landwirt nach eigener Kosten- und Betriebsstruktur ein Angebot für die Erbringung ökologischer Leistungen kalkulieren und einreichen. Nur auf diese Weise können Aufträge zur Produktion ökologischer Güter marktanalog vergeben werden (Groth 2006). Es ist anzunehmen, dass Ausschreibungsverfahren eine AUM kosteneffizienter machen als Prämienzahlungen, weil einerseits nur die wirtschaftlichsten Angebote einen Zuschlag erhalten und andererseits die Angebote auch unter dem Betrag der Prämie liegen können. Es kann ebenso angenommen werden, dass die Bereitschaft an einer AUM teilzunehmen wächst, wenn Landwirte sich mit eigenen Wertvorstellungen bewerben können. Es bestehen aber auch Nachteile. Nachteil einer Ausschreibung für ökologische Leistungen kann einerseits das Lernverhalten und andererseits potenzielle Absprachen der Bieter untereinander darstellen. Letzteres würde eine Ausschreibung ungültig machen, weil alle Bieter in ihrem Angebot den gleichen Preis bieten oder nur geringe Unterschiede im Preis bestehen. Ersteres wirkt sich deshalb negativ aus, weil die Bieter über die Jahre hinweg ihren Preis immer weiter aneinander angleichen. Der Effekt wäre der einer Absprache sehr ähnlich. Um dem Lernverhalten entgegen zu wirken, können die Regeln und Formalien einer Ausschreibung regelmäßig verändert werden. Gegen Absprachen kann man sich nicht optimal schützen. Wenn bei einer Ausschreibung der Anschein erweckt wird, dass Absprachen getätigt wurden, ist sie gegenstandslos.

### ***Zusammenfassung der Vorteile einer ausgeschriebenen AUM***

Ausschreibungsverfahren erhöhen insbesondere die ökonomische Effizienz, aber auch die gesellschaftliche Akzeptanz. Die ökonomische Effizienz erfolgt aufgrund der Honorierung nach Angebot und Wirtschaftlichkeit, da nur die wirtschaftlichsten Angebote einen Vertrag zur Umsetzung der AUM erhalten. Die gesellschaftliche Akzeptanz, setzt man sie in diesem Zusammenhang mit der Teilnahmebereitschaft der Landwirte gleich, steigt an, weil Landwirte eigene Angebotsvorstellungen abgeben können.

Nachdem nun die einzelnen innovativen Komponenten vorgestellt sind, wird im nächsten Abschnitt auf die Kombination zweier Komponenten, der Partizipation und der Regionalisierung eingegangen.

### **2.2 Vorteile einer Kombination von Partizipation und Regionalisierung zu einer partizipativen Regionalisierung**

Im letzten Abschnitt wurden die Regionalisierung und die Partizipation theoretisch und in ihrer praktischen Anwendung erläutert. Dabei hat sich herauskristallisiert, dass Regionalisierung und Partizipation, wenn sie kombiniert werden, eine *Symbiose* bilden. Die Abhängigkeit beider Phänomene voneinander besteht in der Anwendung. Regionalisierung hat, wie beschrieben, eine soziokulturelle, politische und institutionelle Dimension und Partizipation, als aktive Teilnahme an politischen Entscheidungsprozessen verstanden, benötigt einen geeigneten Raum zur effektiven Entfaltung. Anhand der angeführten Eigenschaften kann davon ausgegangen werden, dass Partizipation in der eben beschriebenen Form am besten in der regionalen Ebene umgesetzt werden kann. Infolgedessen versteht man hier den Prozess der räumlich regionalen Entfaltung der Partizipation als *partizipative Regionalisierung*. Auch andere Autoren sprechen sich für eine Anwendung der Partizipation auf der regionalen Ebene aus (Werlen 1997; Fürst 2001a, 2004; Feindt & Newig 2005; Meyer & Elbe 2007; Walk 2008). Auf dieser Ebene ist Partizipation auch deshalb einfacher anzuwenden, weil die Bevölkerungspräferenzen homogener sind (Urfei 1999: 30). Bei der Festlegung einer Region für AUM wird es sich in der

Regel um einen geographisch eher kleineren Maßstab handeln; es wird sich vermutlich um einen oder wenige Landkreise handeln. In einer solchen Region sind unterschiedliche regionale Interessengruppen in einer übersichtlichen Anzahl vorhanden. Ebenso sind die politischen und institutionellen Strukturen in ihrer Komplexität noch überschaubar. Im Rahmen einer partizipativen Regionalisierung, d.h. wenn ein regionales Expertenteam, welches aus regionalen Stakeholdern verschiedener Interessengruppen besteht, Entscheidungen über AUM in einer definierten Region treffen kann, werden regionales Know-how, regionale Erfahrungen und regionales Wissen direkt genutzt. Informationsasymmetrien werden stark reduziert, weil unter diesen Umständen einerseits die Politik mit regionalen Informationen versorgt wird und andererseits regionale Stakeholder über politische und administrative Strukturen sowie Handlungsoptionen aufgeklärt werden. Dies kann das gegenseitige Verständnis vergrößern. Aber nicht nur an dieser Stelle wird dazu ein Beitrag geliefert. Weitere Vorteile partizipativer Regionalisierung, die sich mit den jeweiligen Vorteilen von Partizipation und Regionalisierung überschneiden, bestehen für AUM in den folgenden Aspekten:

- (1) Das Zusammenführen verschiedenster, unter Umständen gegensätzlicher Interessen in einem regionalen Entscheidungsgremium, führt zu einem integrativen Meinungs-austausch und zur Aufklärung der verschiedenen Interessengruppen über die Hintergründe.
- (2) Partizipative Regionalisierung fördert die gesellschaftliche Akzeptanz von Maßnahmen, in diesem Fall von AUM, weil die Beteiligten direkt oder indirekt über Interessensvertreter (Landwirte durch den Bauernverband beispielsweise) an der Entscheidung mitwirken. Diese Tatsache erhöht auch die Legitimität politischer Entscheidungen. Zudem vergrößert sich einerseits das Vertrauen der Bürger in die Politik, weil sie das Gefühl vermittelt bekommen Politik aktiv mitgestalten zu können. Andererseits können Politiker dieses Vertrauen auch für ihre zukünftige Politik nutzen.
- (3) Aus ökonomischer Sicht besteht der Vorteil darin, dass die finanziellen Ressourcen direkt auf verschiedene AUM aufgeteilt werden können bzw. dass

innerhalb (zum Beispiel Unterscheidung zwischen konventionell und ökologischen wirtschaftenden Betrieben) einer AUM eine Mittelallokation erfolgen kann. Beide Formen der Mittelallokation können von Region zu Region differieren.

- (4) Aus ökologischer Sicht kann das gemeinsame Wissen eines regionalen Entscheidungsgremiums dahingehend positiv genutzt werden, dass direkte regionale landwirtschaftliche und naturschutzfachliche Probleme in den Mittelpunkt gestellt werden.

Um partizipativ regionalisierte Strukturen in den deutschen Bundesländern und deren für AUM noch undefinierte Regionen zu installieren, benötigt man ein modifiziertes Governance-System; eines das von dem bestehenden abweicht. Die Modifizierung muss das mit Entscheidungskompetenzen ausgestattete regionale Gremium berücksichtigen.

### **2.3 Vorteile einer Kombination aller innovativen Komponenten**

Der größte Vorteil, der durch eine hohe ökonomische Effizienz, ökologische Effektivität und gesellschaftliche Akzeptanz gekennzeichnet ist, wird dann erreicht, wenn alle innovativen Komponenten zusammen umgesetzt werden. Bisher wurde eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahmen in erster Linie durch partizipative Regionalisierung deutlich. Wenn diese AUM dann zusätzlich ergebnisorientiert umgesetzt werden, passt der teilnehmende Landwirt ohne Restriktionen das Bewirtschaftungsmanagement an. Dadurch wird sowohl die ökonomische Effizienz und die ökologische Effektivität als auch die gesellschaftliche Akzeptanz zusätzlich gestärkt. Wenn diese Maßnahme dann zusätzlich noch im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens umgesetzt wird, erfolgt ein direkter Beitrag zur ökonomischen Effizienz.

## **2.4 Ein Weg zum institutionellen Wandel: Idee und Anwendung eines Multi-level Governance Ansatzes im Rahmen von Agrar-Umwelt-Maßnahmen und Hindernisse bei der Implementierung**

In der politikwissenschaftlichen Forschung versteht man unter dem modernen Begriff „Governance“ eine Steuerungs- und Regelstruktur in der private wie öffentliche Akteure einen festen Platz einnehmen (Mayntz & Scharpf 1995; Fürst 2001b; Benz & Fürst 2003; Benz 2004c, a; Fürst 2004; Mayntz 2004). Benz (2004a) spricht in diesem Zusammenhang von einem kooperativen Staat. Zu einem kooperativen Staat kommt es, weil die staatlichen Aufgaben aufgrund der immer stärkeren ökonomischen und gesellschaftlichen, globalen und nationalen Komplexitäten durch den Staat alleine kaum noch zu bewältigen sind. Das umfangreiche Wissen verschiedener Experten und Gesellschaftsmitglieder wird immer wichtiger, um adäquate Lösungen und Entscheidungen zu treffen. Ausgelöst wurde die Diskussion um moderne Governanceformen durch staatliches Versagen bei Problemlösungen (siehe hierzu Mayntz 1993; Benz 2004a). Mayntz (1993) stellte fest, dass der regulativen Politik Grenzen hinsichtlich (1) der Implementierung von Entscheidungen und Regeln, (2) der Infragestellung der Legitimität der Entscheidungen und Regeln und (3) des begrenzten Wissens, gesetzt sind (siehe hierzu auch Steinberg 1999; Feindt 2001: 388). Man geht davon aus, dass unter Anwendung moderner Governance-Formen, die eine Einbindung aktiver Partizipation verlangen, Entscheidungen beschleunigt und kostengünstiger sind und Entscheidungen zeitnah umgesetzt werden (Steinberg 1999). Aufgrund der Teilnahme privater Akteure an der Entscheidungsfindung erwartet man eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung<sup>13</sup>, wodurch die Legitimität von Entscheidungen erhöht wird (Steinberg 1999). Wissensdefizite werden durch die aktive Beteiligung externer Akteure reduziert.

In den letzten Jahre haben sich verschiedene Governance-Ansätze entwickelt und etabliert, wie zum Beispiel der Regional-Governance Ansatz oder Multi-level Governance Ansatz oder der Ansatz partizipativer Governance. Gemein ist den

---

<sup>13</sup> Von solchen Annahmen geht auch Feindt (2001: 366) aus, wenn er die Vorteile einer deliberativen Demokratie diskutiert.

Ansätzen, die aktive Integration privater Akteure in den Politikprozess (Fürst 2001a; Benz 2004c; Fürst 2004; Benz et al. 2007; Biermann 2007; Walk 2008).

Multi-level Governance beschreibt zum einen eine Mehrebenenstruktur und zum anderen Interaktions- und Koordinationsmuster zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Benz 2007: 297). Es werden demnach mehrere Handlungsebenen der Politik und verschiedenen Akteuren miteinander in Beziehung gesetzt. Zum Beispiel weisen in einem Multi-level Governance Modell die Landkreisebene und die Bundeslandebene starke Kooperationszusammenhänge unter Einbindung privater Akteure auf. Aufgrund der schon mehrfach erwähnten Komplexität gesellschaftlicher und ökonomischer Tatsachen, erscheint es nützlich, sich auf einzelne Politikthemen zu beziehen. In sich ist ein Multi-level Governance Modell ebenfalls sehr komplex, allein aufgrund der Zahl der Beteiligten, so dass jedes Modell einem dynamischen Verlauf, einer steten Entwicklung ausgesetzt ist (Benz 2004b).

Bevor ein Konzept für AUM erarbeitet werden kann, ist die Ist-Situation vorzustellen. Wie sieht es aktuell aus und wie soll es verändert werden?

Derzeit bestehen in den deutschen Bundesländern verschiedene Verwaltungssysteme: entweder ein zweistufiges oder ein dreistufiges. Das zweistufige Verwaltungssystem in den Bundesländern besteht in der Regel aus der mittelbaren und der unmittelbaren Landesverwaltung. Die unmittelbare Landesverwaltung wird durch höhere Organe, wie die Landesministerien erfüllt. Die unmittelbare Landesverwaltung übergibt Aufgaben an nachgeordnete Ebenen, wie Gemeinden und Landkreise. Die dort ansässigen Gebietskörperschaften übernehmen die bürgernahe Arbeit.

Das dreistufige Verwaltungssystem hat noch eine Zwischenebene; die Bezirksebene. Dort wird in der Regel die Aufsicht über die unterste Ebene, die kommunale Ebene, geführt. Im Rahmen der Agrarpolitik und Agrar-Umwelt-Politik ist in den letzten Jahren fast überall ein zweistufiges Verwaltungssystem übernommen worden (Bauer et al. 2007). Zuvor bestand beispielsweise in der bayrischen

Landwirtschaftsverwaltung ein dreistufiges Verwaltungssystem. Das vorzustellende Konzept orientiert sich daher an einem zweistufigen Modell.

Ein weiterer Aspekt des derzeitigen deutschen Systems ist dem föderalen Staatsaufbau zuzuschreiben. Jedes Bundesland entscheidet selbst darüber, welche Fachministerien existieren. In manchen deutschen Bundesländern ist das Ressort Landwirtschaft und Umwelt in einem Ministerium zusammengefasst, zum Beispiel in Mecklenburg-Vorpommern. In anderen Bundesländern, wie zum Beispiel in Niedersachsen, sind diese beiden Ressorts in unterschiedlichen Ministerien angesiedelt. Diese Tatsache erschwert die Entwicklung eines einheitlichen Konzeptes. Eine einheitliche Regelung wäre von Vorteil und im Bereich der AUM besonders wünschenswert.

#### **2.4.1 Die Umsetzungsidee des Multi-level Governance Modells**

Das neue Multi-level Governance-System, welches als expliziter Beitrag zum institutionellen Wandel vorgeschlagen wird, setzt sich aus zwei konstituierenden Elementen zusammen. Das erste besteht in einer kooperativen Ausgestaltung, d.h. die Ebenen werden eng miteinander in Kontakt stehen und zusammenarbeiten. Als zweites konstituierendes Element soll an dieser Stelle eine „Separation der Macht“ (Blacksell 2006: 59) erfolgen, was mit einer Umverteilung von Kompetenzen einher geht. Um aber große Konfliktherde und hohe Kosten zu vermeiden, werden bestehende Strukturen genutzt. Dementsprechend spielt die Ebene der Ministerien weiterhin eine bedeutende Rolle, insbesondere in Bezug auf die Europäische Kommission. Weiterhin bleibt die nachgeordnete bürgernahe Landwirtschaftsverwaltung bestehen. In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Veränderungen der Funktionen und Kompetenzen im Bereich der AUM dargestellt (vgl. hierzu auch Abbildung 2-3). Entscheidungs- und Finanzkompetenzen werden zwischen dem Ministerium, der Landwirtschaftsverwaltung und einem regionalen Entscheidungsgremium neu

verteilt. Die Idee des regionalen Entscheidungsgremiums wird dem Northeim-Modell entnommen.<sup>14</sup>

Wie bereits erwähnt, hat das Ministerium bisher AUM zentral geplant, durchaus in Beachtung der Ideen der nachgeordneten Landwirtschaftsverwaltung und des Bauernverbandes. Zudem hat das Ministerium die alleinige Finanzkompetenz; die Monitoringkompetenz wird in Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftsverwaltung ausgeführt, in dem die Landwirtschaftsverwaltung, vereinfacht dargestellt, vor Ort prüft und die Ergebnisse dem Ministerium mitteilt. Im Folgenden wird beschrieben, welche Organisation welche Kompetenzen und Aufgaben ausführen soll.

Im Rahmen des Multi-level Governance-Systems soll das Ministerium eine Moderatorenrolle übernehmen, mit der Aufgabe die zu etablierenden Regionen zu begleiten und zu unterstützen, ohne eine zu starke inhaltliche Dominanz auszuüben. Dabei wird davon ausgegangen, dass im Falle einer getrennten Zuständigkeit der Ressorts Umwelt und Landwirtschaft entweder eine sehr enge Kooperation, wie oben beschrieben, aufgebaut wird oder das beide Ministerien zu einem zusammengefasst werden. Bevor Regionen für AUM räumlich definiert werden, obliegt dem Ministerium die Aufgabe Schwerpunkte für AUM festzulegen. Diese Schwerpunkte sollen mit Zielvorstellungen konkretisiert werden. Zur Hilfestellung dafür ist das Ministerium berechtigt externe Expertisen einzuholen. Zum Beispiel könnten folgende Schwerpunkte und Ziele festgelegt werden:

Tabelle 2-1 Beispiele für Schwerpunkte und deren Ziele

<b>Schwerpunkt</b>	<b>Ziele</b>
Biodiversität	Erhalt und Förderung der Biodiversität im Grünland Erhalt und Förderung der Biodiversität im Ackerland Anlegen von Gewässerrandstreifen Anlegen von Zwischenstrukturen
Grundwasserschutz	Reduzierung von Pflanzenschutzmitteln Reduzierung von Emissionen Erhöhung von Stilllegungsflächen
Erosionsschutz	Mehrfruchtanbau Reduzierung von Brachen

(Quelle: eigene Darstellung)

<sup>14</sup> Siehe hierzu: Beschreibung des Regionalen Beirats Northeim im ersten Kapitel.

Dabei ist zu beachten, dass nicht jede Region jeden Schwerpunkt beachten muss und im Rahmen der angenommenen Schwerpunkte einzelne Ziele fokussiert werden können, je nachdem was in der Region besonders sinnvoll ist. Zusätzlich muss das zuständige Ministerium im Vorfeld für jeden Schwerpunkt ein Budget festlegen. Das Ministerium kennt das von der Europäischen Union, dem Bund und dem Land zur Verfügung stehende Gesamtbudget für AUM. Um die Regionen gleich zu behandeln, sollte eine Aufteilung pro Schwerpunkt und Hektar (ha) erfolgen. Dementsprechend wird im Rahmen jedes Schwerpunktes eine Summe pro Hektar festgelegt, die die Region für eine Maßnahme in diesem Schwerpunkt abrufen kann. Das Budget ergibt sich dann aus dem Produkt der Gesamthektarzahl der Region mal der pro Hektar festgelegten Summe. Wenn eine Region in einem Schwerpunkt besonders große Probleme aufweist, sollte das Ministerium aber ein zusätzliches Budget zur Verfügung stellen können.

Im Anschluss daran muss das Ministerium in enger Zusammenarbeit mit der Landwirtschaftsverwaltung und mit der Hilfe von externen Experten in ihrem Bundesland Regionen für AUM räumlich festlegen. Hierfür ist die schon erwähnte Definition zu nutzen. „Eine adäquate Region für AUM ist, [...] ein Raum, in dem die naturräumlichen und die agrarstrukturellen Verhältnisse relativ homogen sind.“ (Seite 20 in dieser Arbeit) Danach sollte das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt, ebenfalls in Zusammenarbeit mit der nachgeordneten Landwirtschaftsverwaltung, regional ansässige Mitglieder des Bauernverbandes, der Naturschutzverbände und sonstigen mit AUM in Verbindung stehende Verbänden und Institutionen (zum Beispiel die Jagdverbände) über die Etablierung einer Region für AUM informieren und zur Bildung eines regionalen Entscheidungsgremiums auffordern. Sobald diese grundlegenden Aufgaben abgeschlossen sind, kann das Ministerium mit den einzelnen Regionen über deren Schwerpunkte und Ziele sprechen. Das regionale Entscheidungsgremium legt, wie sich noch zeigen wird, AUM für die einzelnen Schwerpunkte fest und stellt diese dem Ministerium vor, um die finanziellen Mittel zu erhalten. Dabei hat das Ministerium, als oberste Aufsichtsbehörde des Landes, ein Vetorecht. Dieses kann genutzt werden, wenn der Verdacht besteht, dass (a) die Maßnahme nicht regional angepasst ist oder (b) die

vorgegebenen Schwerpunkte nicht hinreichend erfüllt sind. Wenn das Ministerium die AUM der Regionen bewilligt hat, stellt es die Finanzmittel dafür zur Verfügung. Die Zahlstelle verbleibt dabei wie bisher im Ministerium. Auf diese Weise hat das Ministerium weiterhin einen genauen und detaillierten Überblick über alle AUM im Land und deren finanzielle Umsetzung. Folglich kann die Finanzverantwortung gegenüber der Europäischen Union bestehen bleiben. Außerdem verbleibt die Kontrollkompetenz im Ministerium. Demnach ist es berechtigt, Finanzen und die Durchführung der Maßnahmen in den Regionen zu kontrollieren und Zuwiderhandlungen zu sanktionieren. Zusätzlich obliegt dem Ministerium die Vergabe der Evaluation der Agrarumweltmaßnahmen an eine adäquate Organisation.

Das regionale Entscheidungsgremium repräsentiert die regionalen Interessen und handelt entsprechend der Präferenzen der regionalen Bevölkerung. Die Präferenzen sollen regelmäßig über postalische oder elektronische Umfragen erfasst werden. Es arbeitet ehrenamtlich und darf lediglich Aufwandsentschädigungen annehmen. Das Gremium setzt sich aus Mitgliedern der regionalen Landwirtschaftsverwaltung, des Kreistages/der Kreistage sowie Mitgliedern der Naturschutzverbände und des Bauernverbandes zusammen. Wenn noch andere Institutionen eine bedeutende Rolle für AUM spielen, sind auch diese in das Gremium zu integrieren (zum Beispiel Jäger oder größere Verpächter). Zudem sollte sich das Gremium regelmäßig durch wissenschaftliche Experten über ökologisch, ökonomisch und soziale adäquate AUM in ihrer Region beraten lassen, vor allem wie solche AUM umgesetzt werden sollen – ergebnisorientiert oder handlungsorientiert, über Ausschreibungen oder über einheitliche Prämien. Die Entscheidungen, die nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden, sind dem Ministerium mitzuteilen. Gleichzeitig wird auf diesem Weg die Mittelfreigabe für diese AUM erfragt. Dabei kann das regionale Gremium über die Budgetverteilung innerhalb einer AUM selbstständig zum Wohle der Allgemeinheit entscheiden. Die endgültige Nachfrageentscheidung, also nach Freigabe durch das zuständige Ministerium, veröffentlicht das regionale Gremium gemeinsam mit der nachgeordneten Landwirtschaftsverwaltung die Nachfrage in der Region. Sollte nach der Durchführung der AUM dem Ministerium Unannehmlichkeiten mit der

Europäischen Union entstehen, können die Mitgliederorganisationen gebeten werden neue Mitglieder in das Gremium zu entsenden. Auf diese Weise können bei Misswirtschaft Mitglieder ausgewechselt werden.

Für die verwaltungstechnische Umsetzung der beschlossenen AUM in den Regionen ist die Landwirtschaftsverwaltung zuständig. Sie berät auch innerhalb des regionalen Gremiums nach möglichen Umsetzungsdefiziten. Somit übernimmt die nachgeordnete Landwirtschaftsverwaltung die eigentliche Antragsstellung der Landwirte, das Vergabeverfahren bzw. die Auftragsbestätigung für die Landwirte sowie die Kontrollen vor Ort.

Die neuen Aufgaben und Kompetenzverteilungen sind in der Abbildung 2-2 dargestellt.

Abbildung 2-2 Kompetenzverteilung im Multi-level Governance-Modell



(Quelle: eigene Darstellung)

Um eine solche Struktur etablieren zu können, muss in den deutschen Bundesländern und ebenso in der Europäischen Union ein Umdenken stattfinden. Die Europäische Union muss den Mitgliedsländern und insbesondere den Bundesländern das Vertrauen entgegen bringen, dass die Mitgliedsländer und die

jeweiligen nachgeordneten Ebenen die generellen Vorgaben der Europäischen Union einhalten. Somit sollte die Europäische Union alle potenziellen Umsetzungsmodalitäten erlauben. Damit soll nicht gesagt sein, dass die Europäische Union keine Standards festlegt oder Kontrollen mehr durchführt. Sie soll den Mitgliedsländern lediglich die Umsetzungsebene und die Umsetzungsart freistellen und gegebenenfalls partizipative Entscheidungsstrukturen tolerieren oder sogar einfordern.

### **2.4.2 Herausforderungen für eine Implementierung**

Eine Modifizierung eines Governance-Systems verläuft nicht problemlos. Im Gegenteil, aus verschiedenen Theorien lassen sich, auch unabhängig von der Art der Modifikation einige Hindernisse identifizieren.

Zu den Herausforderungen, die eine Modifikation mit sich bringen kann, zählen Pfadabhängigkeit, Politikverflechtung und sektorale Politikgestaltung. Intransparenz ist die meist benannte Folge. Diese Kritik geht zurück auf die Theorien des institutionellen Wandels, wie sie von den Politik- und Sozialwissenschaftlern Lehmbruch (2002), Mayntz und Scharpf (1995) und den Autoren der Neuen Politischen Ökonomie und Neuen Institutionenökonomien (Behrends 2001; Richter & Furubotn 2003; Leipold 2006; Erlei et al. 2007) postuliert wird.

Pfadabhängigkeit bedeutet, dass politische Prozesse in ihren historischen Institutionen verhaftet bleiben, d.h. es besteht eine „historische Kausalität in dem Sinne [...], dass Entscheidungen der Vergangenheit Einfluss auf zukünftige Entwicklungen haben“ (Lehmbruch 2002:13) und sich somit in der Zukunft selbst reproduzieren (Lehmbruch 2002).

In Bezug auf eine Modifizierung des bestehenden Governance-Systems bedeutet die Tatsache der historischen Verhaftung, dass innerhalb der Exekutiven kein direktes Verlangen nach „Neuem“ besteht, weil zum Beispiel unkalkulierbare Folgen auftreten könnten (siehe Niskanen 1968). Der Verlust von Einfluss und Macht einer *politischen Organisation*<sup>15</sup>, der sich über das Kompetenzniveau ergibt, wäre aus Sicht

---

<sup>15</sup> An dieser Stelle ist der Unterschied zwischen einer Institution und einer Organisation zu betonen. Beide Begriffe können unter bestimmten Umständen synonym verwendet werden, aber in den

institutionenökonomischer Ansätze sehr schwerwiegend. Ebenso schwierig sind hierarchische Veränderungen in politischen Organisationen, wie zum Beispiel in der Agrarverwaltung. Dabei ist es fast egal, ob hierarchische Veränderungen innerhalb der politischen Organisation auftreten oder zwischen verschiedenen politischen Organisationen. Zudem besteht grundsätzlich die Befürchtung, dass die Kosten der Veränderung höher sind als die bereits anfallenden Kosten. Grundsätzlich ist von einem Verhalten entsprechend des ‚homo oeconomicus‘ bei Bürokraten und Politikern auf der Bundesländerebene auszugehen (siehe Kirchgässner 2000; Behrends 2001; Richter & Furubotn 2003; Erlei et al. 2007). Ohne den ‚homo oeconomicus‘ zu sehr in diesem Rahmen behandeln zu wollen, soll doch auf grundlegende Verhaltensannahmen<sup>16</sup> hingewiesen werden, weil das Modell einen wesentlichen Einfluss auf die Pfadabhängigkeit hat. Schließlich wird die Pfadabhängigkeit nicht durch die politische Organisation selbst sondern durch die dort tätigen Personen und die dort typischen Institutionen hervorgerufen. In der Neoklassik beschreibt das Modell des ‚homo oeconomicus‘ das individuelle Verhalten. Das Modell findet seine Anwendung in verschiedenen sozialwissenschaftlichen Theorien wie auch in den ökonomischen Teildisziplinen Neue Institutionenökonomik und der Neuen Politischen Ökonomie. In der neoklassischen Theorie wird die Annahme vertreten, dass jedes Individuum ein „resourceful, evaluating and maximizing man“ (REMM) ist. Die zentrale Aussage des Verhaltensmodells besteht im rationalen Handeln, d.h. die Individuen oder Bürokraten in den politischen Organisationen handeln entsprechend ihrer Präferenzen und ihrer selbst oder von außen auferlegten Restriktionen. Der moderne ‚homo oeconomicus‘ bewertet seine Alternativen entsprechend seines

---

Sozialwissenschaften ist es wichtig beide Begriffe gegeneinander abzugrenzen. Als *Institutionen* sind Funktionsregeln, Gesetze, Verordnungen, gesellschaftliche Werte und ähnliches, also formale und informale Regeln und Normen, zu verstehen (Richter & Furubotn 2003). Der Zweck einer Institution besteht in der Steuerung und Koordination alltäglichen Verhaltens und Tätigkeiten. Als *Organisation* wird North (1990) zufolge die Institution einschließlich der daran beteiligten Personen verstanden, d.h. eine formale Organisation ist zum Beispiel ein Ministerium oder ein Unternehmen. Das Verhalten in einer Organisation ist jedoch durch *Institutionen* bestimmt. Wenn also hier von einer politischen Organisation die Rede ist, wird von einem Ministerium oder einer anderen staatlichen Gebietskörperschaft gesprochen.

<sup>16</sup> Für weitere und tiefer gehende Informationen hilft die folgende Literatur weiter: (North 1988, 1992; Sauerland 1999; Kirchgässner 2000; Behrends 2001; Voigt 2002; Beitzinger 2003; Richter & Furubotn 2003; Andersen 2006; Leipold 2006; Erlei et al. 2007)

Wissensstandes. Das Hauptziel ist dabei den eigenen Nutzen (Eigennutzaxiom), auch unter Anwendung opportunistischen Verhaltens, zu maximieren. Die Entscheidungssituation ist dabei durch zwei Elemente gekennzeichnet: (i) Präferenzen und (ii) Restriktionen (Kirchgässner 2000:13). Präferenzen sind Wertentscheidungen und resultieren aus Intentionen. Restriktionen ergeben sich zum Beispiel aus Gesetzen oder auch gesellschaftlichen und ethischen Wertvorstellungen. Man geht davon aus, dass Individuen auch in Kollektiven, wie der Verwaltung oder in Parteien eigene Zielsetzungen verfolgen. Anhand dieser Grundannahmen sind durch Anthony Downs (1965) und durch William A. Niskanen (1968) (in Behrends 2001: 47-50) zwei bis heute anerkannte Bürokratietheorien entwickelt worden. Beide sind für das bessere Verständnis von Pfadabhängigkeit von Bedeutung. Hier soll aber der Fokus auf Niskanens Theorie gelegt werden, weil diese die Annahmen von Downs impliziert und für die hier notwendige Argumentation ausreichend ist. Niskanen (1968) kommt zu dem Schluss, dass die Verhaltensmotivation der bürokratischen Entscheidungsträger darin besteht, das Budget zu maximieren, um ihre Eigeninteressen zu befriedigen. Das Budget wird durch die stetige Erweiterung von Aufgaben erhöht (Behrends 2001). Die Pfadabhängigkeit wird verstärkt, wenn die Theorie zu politischen Organisationen von James Q. Wilson (1973) (in Behrends 2001: 69) zusätzlich eintritt. Wilson (1973) zufolge besteht das primäre Ziel einer politischen Organisationen darin, sich selbst zu erhalten. Um dieses Ziel zu erreichen, werden verschiedene Anreizstrukturen innerhalb der Organisation genutzt. Hierzu gehören neben materiellen Anreizen auch individuelle, soziale Anreize (Behrends 2001: 69). Im Kontext der Pfadabhängigkeit bedeutet das, dass eingefahrene und bewährte Aufgaben weder in ihrer Form verändert werden sollen, noch dass die Aufgaben mit einer anderen Organisation zu teilen oder gar ganz abzugeben seien. Diese Tatsache würde bedeuten, einerseits weniger Einfluss geltend machen zu können und andererseits einen finanziellen Verlust hinnehmen zu müssen. Wie zu erkennen ist, bedarf die Pfadabhängigkeit einer äußerst komplexen Perspektive. Denn ferner ist, wenn es zu einer Neuordnung von Kompetenzen kommen würde, festzustellen, dass insbesondere vertikale Konfliktmuster zu befürchten sind. Vertikale Konflikte

entstehen entlang der Hierarchieebenen, und dementsprechend zwischen der Landesebene und nachgeordneten Ebenen. Probleme im Rahmen des politischen institutionellen Wandels können ebenfalls mit einem Teilbereich des „territory approach“ erklärt werden. Man unterscheidet in diesem Zusammenhang zwischen *power over* und *power to* (Allen 2008, 96). Unter *power over* ist die Dominanz einer politischen Organisation oder institutionellen Struktur zu verstehen. Unter *power to* ist die Befähigung zur Teilnahme („empowerment“) anderer Akteure zu verstehen, d.h. dass andere Akteure angehört bzw. in Entscheidungsfindungsprozesse integriert werden (Allen 2008: 96, 111f). Wenn nun diese theoretischen Überlegungen auf AUM übertragen werden, ist von den folgenden Darstellungen auszugehen.

Aufgrund der vielfältigen Dimensionen und Funktionen im Raum (Cox 2001; Blacksell 2006; Agnew et al. 2008; Paasi 2008) ist es sinnvoll Regionen für AUM zu definieren und diese AUM partizipativ umzusetzen. Wie schon signalisiert, ist es dafür notwendig das Governance-System zu modifizieren. Das schließt eine Veränderung der Kompetenzen mit ein. Partizipative Prozesse werden aber ebenso wie Regionalisierungstendenzen durch die Pfadabhängigkeit stark beeinträchtigt (Hagedorn 2001; Arzt et al. 2003; Eggers 2005; Bauer 2006; Eggers 2006). Tatsächlich stellten auch Eggers et al. (2007) in einer Untersuchung fest, dass die Landwirtschaftsverwaltung sich partizipative Entscheidungsgremien nicht vorstellen kann.

Der Begriff der Politikverflechtung wurde von Fritz W. Scharpf (1985) geprägt. Dieser Begriff umschreibt die starke vertikale und horizontale Verflechtung von Entscheidungsträgern staatlicher und nicht-staatlicher Akteure. Politikverflechtung wird einerseits als Reaktion auf die immer komplexer werdenden gesellschaftlichen Herausforderungen und Ansprüche gewertet und andererseits als Reaktion auf die steigenden Anforderungen der Gesellschaft gegenüber der Politik. Politikverflechtung ist aber auch eine Folge des Gewaltenteilungsprinzips, nach dem Macht und Einfluss über Kompetenzzuweisungen auf verschiedene Organisationseinheiten aufgeteilt werden (Münch & Meerwaldt 2008). Der Vorteil der Politikverflechtung besteht in der Aufteilung der Kosten und des Problemdrucks

der Entscheidungsfindung sowie der Umsetzung auf den verschiedenen Ebenen (Münch & Meerwaldt 2008). Als nachteilig erweist sich in der Regel das Erzielen von Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners, wodurch Innovationen unter Umständen zu wenig oder gar keine Beachtung finden (Lehmbruch 2002; Münch & Meerwaldt 2008). Der Zwang Entscheidungen zu treffen, kann das System unbeweglich und reformfeindlich machen. Bezüglich AUM besteht aus Sicht der ökonomischen Effizienz, der ökologischen Effektivität und der gesellschaftlichen Akzeptanz von AUM noch ein weiteres Problem in der zentralen Gestaltung der Maßnahmen. Dabei erfahren explizit die einzelnen Räume zu wenig Beachtung. Im Zusammenhang mit der zentralen Entscheidungsfindung spielen auch größere Lobbygruppen, wie der Bauernverband beispielsweise, eine elementare Rolle (Bathke et al. 2006; Prager & Nagel 2007). Für die Bürger und somit auch für die Landwirte sind diese vielschichtigen Entscheidungsstrukturen auf zentraler Ebene intransparent; Verantwortlichkeiten sind für den Bürger nicht mehr nachvollziehbar (Arzt et al. 2003, Bauer 2006, Eggers 2005, Eggers 2006, Eggers et al. 2007). Zumal im Rahmen von AUM auch die Europäische Union ein Mitspracherecht in dem Sinne hat, dass die AUM von der Europäischen Kommission, als ein Geldgeber, genehmigt werden müssen.

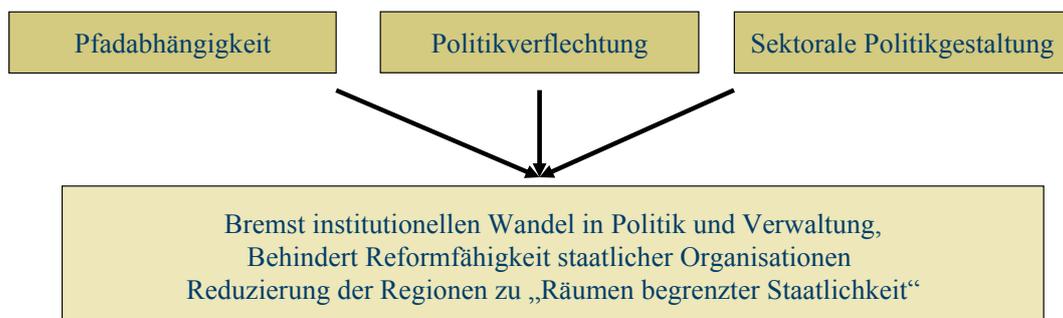
Die sektorale Politikgestaltung impliziert die geringe Kooperation einzelner Politikressorts. Wenn ein Politikressort ein verwandtes Politikressort unbeachtet lässt, können die Maßnahmen des einen Politikressorts zu externen Effekten beim anderen Politikressort führen und folglich zu unerwarteten oder unerwünschten Folgen. Wenn also die Politikgestaltung sektoral vollzogen wird, dann sind Problemlösungskapazitäten in der Regel zu gering. Die Agrar-Umwelt-Politik ist besonders geeignet für eine intensive Zusammenarbeit zwischen dem Ressort Umwelt und dem Ressort Landwirtschaft. Zwar bestehen dort bereits Kooperationen, doch eine noch stärkere fachliche Intensivierung der Kooperation sollte angestrebt werden (vgl. Prager & Nagel 2007). Intensive Kooperation führen in der Regel zu einem verbesserten Informationsaustausch, der insbesondere einen entscheidenden Vorteil für die ökologische Treffsicherheit der AUM mit sich bringt. Eine höhere ökologische Treffsicherheit wird aber nur dann eintreten, wenn

innerhalb der Kooperation Vertreter des Naturschutzes und der Landwirtschaft zu gleichen Teilen vertreten sind. Wenn ein Ressort überwiegt, besteht die Gefahr einer Entscheidung zu Gunsten eines Ressorts, das sowohl die gesellschaftliche Akzeptanz als auch die ökologische Treffsicherheit wieder in Frage stellt.

Auch im Rahmen der sektoralen Politikgestaltung sind Kompetenzstreitigkeiten, wie sie für die Pfadabhängigkeit analysiert wurden, ein zentrales Problem. Jedes Ressort, für die häufig zwei verschiedene politische Organisationen bzw. Ministerien verantwortlich sind, wird versuchen seinen Kompetenzbereich auszubauen. Im Rahmen einer Kooperation müssten Aufgaben zusammen erledigt werden. Eine stärkere Politikintegration, d.h. eine umfassende räumliche und zeitliche Betrachtung von Konsequenzen, Themenfeldern und Akteuren sowie eine Analyse und Bewertung von Alternativen, würden AUM wahrscheinlich effektiver und effizienter machen. Ob durch eine stärkere Politikintegration auch die gesellschaftliche Akzeptanz steigt, bleibt im Rahmen dieser Arbeit ungeklärt.

Diese drei analysierten Faktoren – Pfadabhängigkeit, Politikverflechtung und sektorale Politikgestaltung – führen zu Intransparenz und wenig nachvollziehbarer Verantwortung von Entscheidungen (vgl. Abb. 2-3). Beide Resultate führen wiederum zu einer Lähmung des institutionellen Wandels in der Politik. Zusätzlich könnte man behaupten, dass Regionen, da sie nicht als eine elementare Entscheidungsebene akzeptiert sind, zu „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ reduziert werden. Abbildung 2-3 visualisiert die beschriebenen Herausforderungen, die eine Modifikation des Governance-Systems mit sich bringen.

Abbildung 2-3 Herausforderungen an eine Modifikation



(Quelle: eigene Darstellung)

Das vorgestellte Multi-level Governance Konzept soll diesen Problemen begegnen. Es versucht die negativen Effekte dieser beschriebenen Aspekte zu reduzieren.

### **2.4.3 Der Zusammenhang des Modells zu den identifizierten Herausforderungen**

Im gewissen Maße ist die beschriebene Modifizierung des bestehenden Governance-Systems pfadabhängig bzw. erfolgt entlang bestehender Pfade. Pfadabhängig ist die Nutzung existierender Strukturen, aber ihre Funktion wurde neu definiert. Dementsprechend werden die negativen Effekte der Pfadabhängigkeit reduziert und der institutionelle Wandel damit gefördert. Zusätzlich kommt eine neue Ebene oder besser eine neue Dimension auf der nachgeordneten Ebene hinzu. Ähnlich verhält es sich mit der sektoralen Politikgestaltung. Beide Ressorts werden hier als Kollektiv, also als ein sehr eng kooperierendes Referat verstanden.

Viel schwieriger ist der Zusammenhang zur Politikverflechtung. Kritiker könnten meinen, der Politikverflechtung ist mit diesem Modell Tür und Tor geöffnet. Schließlich gibt es nun eine Ebene oder eben Dimension auf der nachgeordneten Ebene mehr, die Entscheidungen treffen darf. Aber hier wird die Ansicht vertreten, dass aufgrund klarer Verantwortungsstrukturen der einzelnen Organe Verantwortungen und Entscheidungen für die Bevölkerung nachvollziehbarer sind. Jede Ebene entscheidet nur soweit wie es ihre objektiven Kompetenzen hergeben. Somit kann das Ministerium, da es regionale Charakteristika schlechter einschätzen kann als regionale Experten, nur über übergeordnete Schwerpunkte bestimmen. Die Regionen entscheiden, welche Schwerpunkte für sie zutreffen und welche AUM dafür sinnvoll sind. Angesichts der vielfältigen Interessen die in einem regionalen Entscheidungsgremium vorhanden sein müssen, werden optimale Entscheidungen getroffen, die über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinausgehen. Wenn dem nicht so ist, kann das Ministerium sein Vetorecht nutzen. Innovationen sind also möglich, weil Experten oftmals nicht den institutionellen Schranken der Politik ausgesetzt sind.

Es ist jedoch wichtig Entscheidungen der einzelnen Organe transparent zu machen. Das Ministerium muss seine Schwerpunkte und deren Zielsetzungen veröffentlichen,

ebenso wie die Regionen ihre Entscheidungen offen präsentieren müssen. Eine Begründung der Entscheidungen darf deswegen nicht fehlen. Jedem Bürger muss verständlich sein, warum eine bestimmte Maßnahme der Umwelt, der Region hilft. Dies kann zum Beispiel auf einer gemeinsamen Internetpräsenz, die dem Ministerium untersteht, erfolgen. Um die Transparenz zu perfektionieren, könnten dort auch die Finanzen für jede Region und AUM aufgelistet sein. Die Regionen sollten zusätzlich sowohl eine eigene umfangreiche Internetpräsenz für ihre AUM etablieren als auch eine nicht-elektronische Form der Informationsvermittlung nutzen.

Auf diese Weise ist der ökonomischen Effizienz gedient, weil in den Regionen nur die für sie angebrachten Schwerpunkte angewendet und regional verschiedene Honorare ausgezahlt werden. Die ökologische Treffsicherheit von AUM wird ebenfalls erhöht, weil die Maßnahmen regionalisiert und somit auf die Region genau angepasst sind. Die gesellschaftliche Akzeptanz wird dadurch vergrößert, dass die Entscheidung über AUM und deren Honorare auf einer bürgernahen Ebene und durch regionale Experten getroffen werden.

---

### **3 Empirie: Befragungen ausgewählter Ministerien, der Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim und eine internetbasierte Evaluierung der deutschen Agrar-Umwelt-Maßnahmen**

---

Die Empirie dieser Arbeit setzt sich aus drei Bausteinen zusammen. Zum ersten aus der Befragung ausgewählter Landesministerien für Landwirtschaft, zum zweiten aus der Befragung der Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim und zum dritten aus einer internetbasierten Evaluierung aller in Deutschland implementierten AUM. Dabei werden zuerst die Ergebnisse der jeweiligen empirischen Erhebungen vorgestellt und im Anschluss daran in einen integrierten Diskurs gestellt. Dadurch erfolgt eine implizite Diskussion der Ergebnisse vor dem Hintergrund der Hypothesen und theoretischen Überlegungen. Insbesondere werden sowohl die beiden Befragungen in Beziehung zueinander gesetzt als auch die Ergebnisse der internetbasierten Evaluierung zur Befragung der ausgewählten Ministerien.

#### **3.1 Die Befragung ausgewählter Ministerien für Landwirtschaft**

In diesem Teilkapitel werden die ersten empirischen Daten der Arbeit aufgezeigt und diskutiert. Im Fokus steht eine Befragung, die in ausgewählten Landwirtschaftsministerien der deutschen Bundesländer im Frühjahr 2008 stattfand. Zunächst wird hierfür die methodische Herangehensweise erläutert. Daran schließt sich die Auswertung an, wobei nicht der gesamte Fragebogen<sup>17</sup> eine Rolle spielt sondern nur diejenigen Fragen, die eine direkte Verbindung zu den bereits beschriebenen und erörterten innovativen Komponenten von Agrar-Umwelt-Maßnahmen aufweisen. Abschließend werden diese Ergebnisse vor dem Hintergrund der angeführten Theorien diskutiert.

##### **3.1.1 Methodik**

Die Zielpopulation der Befragung setzte sich aus der Grundgesamtheit der deutschen Landwirtschaftsministerien zusammen. Um eine angemessene Auswahl zu

---

<sup>17</sup> Der Fragebogen ist in Appendix II abgedruckt. Dieser umfasste zusätzliche Fragen, die in erster Linie für das Northeim-Projekt interessant sind.

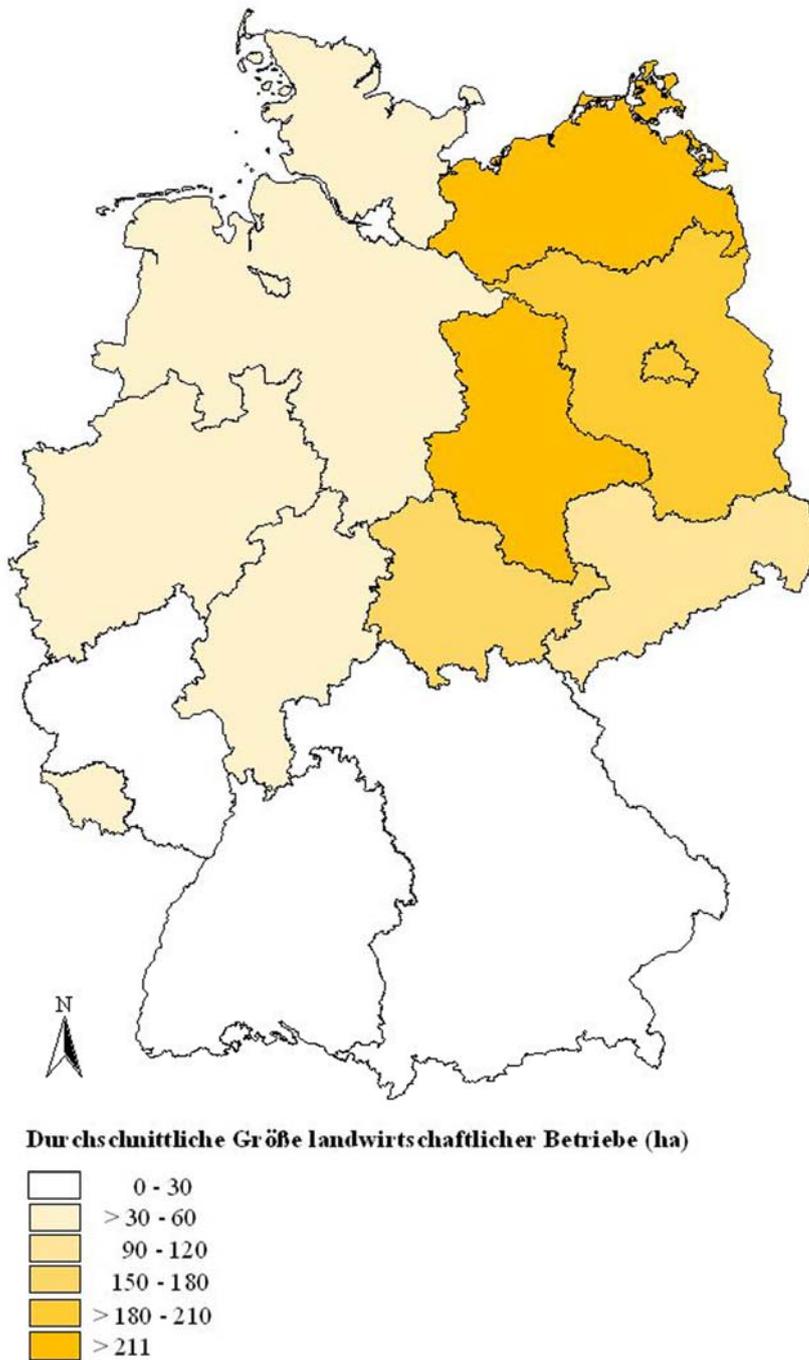
treffen, wurden folgende Kriterien berücksichtigt: Zum ersten sollten west- und ostdeutsche Bundesländer gleichermaßen in die Befragung einbezogen werden. Grund ist die unterschiedliche Struktur landwirtschaftlicher Betriebe, die aus dem historischen Kontext unterschiedlich entstanden sind. Wie Abbildung 3-1 zeigt, sind in den neuen Bundesländern die Betriebe, gemessen an ihrer zu bewirtschaftenden ha-Anzahl deutlich größer als in den alten Bundesländern. Auch die einzelnen zu bewirtschaftenden Flächen sind in den neuen Bundesländern um ein Vielfaches größer. Diese Tatsache ist in einer qualitativen Evaluierung zu bedenken. Zum zweiten sollte die naturräumliche Heterogenität Deutschlands, bestehend aus Küstenzonen, Flachland, Mittel- und Hochgebirge, widergespiegelt werden. Als drittes Kriterium wurde die Vielfalt der AUM sowie deren Innovationsstärke gewählt. Die Wahl der westdeutschen Bundesländer fiel somit auf:

- Bayern als „Bergland“ und Land mit einer Vielzahl an AUM,
- Baden-Württemberg als oft genanntes innovatives Land mit einer ebenfalls hohen Vielfalt an AUM,
- Niedersachsen als „Projekt-Region-Land“ und agrarstrukturstarkes altes Bundesland mit innovativen Ansätzen.

Die Wahl aus den ostdeutschen Bundesländern fiel auf:

- Mecklenburg-Vorpommern als Agrarland mit Küstenzone und relativ wenigen AUM,
- Brandenburg als Agrarland mit Umweltproblemen, wie zum Beispiel starke Trockenheit,
- Thüringen als „kleines“ Mittelgebirgsland mit innovativen AUM.

Abbildung 3-1 Betriebsstrukturen



(Quelle: eigene Darstellung, Daten vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg  
[http://www.stala.bwl.de/Veroeffentl/Statistik\\_Aktuell/803408003.pdf](http://www.stala.bwl.de/Veroeffentl/Statistik_Aktuell/803408003.pdf) (15.07.2008))

Um eine möglichst gleiche Interviewsituation in allen befragten Ministerien zu erzeugen, wurde ein standardisiertes Interview mit den für AUM zuständigen

Referatsleitern der ausgewählten Landwirtschaftsministerien geführt (Atteslander 1974; Schnell et al. 1999). Durch das standardisierte Interview waren alle Befragten dem gleichen Wortlaut der Fragen ausgesetzt, sowie dem identischen Zusammenhang der Befragung (Atteslander 1974). Schließlich ist davon auszugehen, dass sich alle Befragten in der Thematik sehr gut auskennen und die Position des Ministeriums gut artikulieren können.

Der Fragebogen besteht aus überwiegend geschlossenen und einigen offenen Fragen, d.h. bei der Mehrzahl der Fragen waren zuvor festgelegte Antwortmöglichkeiten vorgegeben. Bei den offenen Fragen konnten die Befragten mit eigenen Worten antworten. Häufig begründeten die Befragten ihre Antworten im Rahmen der geschlossenen Fragen. Diese Begründungen wurden in der Auswertung gleichwertig berücksichtigt.

Die Besonderheit des Fragebogens besteht darin, dass eine hypothetische Verordnung der Europäischen Union vorangestellt wurde (siehe Anhang I). Im Rahmen dieser hypothetischen Verordnung wurden dem Interviewpartner das in Kapitel 2.3 erarbeitete Multi-level Governance-System vorgestellt. Die Formulierung erfolgte so, als hätten die Länder dies in naher Zukunft als Vorgabe der Europäischen Union umzusetzen. Auf diese Weise konnten sich alle Fragen auf die hypothetische Verordnung beziehen. Dadurch konnten viele Fragen hypothetisch formuliert werden, zum Beispiel in Form von „wenn...dann“ Fragen.

Alle Interviewpartner erhielten den Fragebogen wenige Wochen vor dem Interviewtermin, um sich mit der Verordnung und den Fragen vertraut machen zu können. Soweit die Befragten einer elektronischen Aufzeichnung der tatsächlichen Interviewsituation zugestimmt haben, wurden diese über den Laptop mit dem Programm „Audacity“<sup>18</sup> mitgeschnitten. Anschließend wurden alle Interviews transkribiert. Interviews, für die lediglich schriftliche Aufzeichnungen existieren, wurden maschinenschriftlich aufbereitet<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Download unter <http://audacity.sourceforge.net/?lang=de> möglich

<sup>19</sup> Die einzelnen Interviews werden nicht im Anhang wiedergegeben, um die Anonymität zu wahren. Aufgrund der spezifischen Stichprobe wäre es innerhalb der Antworten möglich herauszufinden, welche Antworten von welchem Befragten abgegeben wurden.

Vor der Durchführung der Befragung wurden aus den theoretischen Überlegungen heraus fünf grundlegende Hypothesen formuliert.

- (1) Partizipation wird abgelehnt, um keine Kompetenzen abgeben zu müssen.
- (2) Regionalisierung wird aus naturschutzfachlicher Perspektive positiv bewertet, aber aufgrund von Umsetzungsschwierigkeiten abgelehnt.
- (3) Ergebnisorientierung wird als positives Element in der Umsetzung von AUM betrachtet.
- (4) Ausschreibungsverfahren werden als ökonomisch effizient bewertet, aber aus verwaltungstechnischen Gründen abgelehnt.
- (5) Die hypothetische Verordnung wird insbesondere aufgrund der starken Gewichtung der partizipativen Regionalisierung insgesamt abgelehnt.

Die Auswertung der geschlossenen Fragen erfolgte deskriptiv, die der offenen Fragen qualitativ über eine zusammenfassende Inhaltsanalyse nach Mayring (2003: 59 ff). Die Begründungen, die den geschlossenen Fragen durch die Befragten beigelegt wurden, sind ebenfalls über die zusammenfassende Inhaltsanalyse nach Mayring (2003) interpretiert. Im Rahmen der deskriptiven Auswertung wurden in der Regel lediglich Mehrheiten ausgezählt. In Anbetracht der kleinen Grundgesamtheit, bestand keine direkte Notwendigkeit und Möglichkeit im engeren Sinne weitere quantitative Messverfahren anzuwenden; zumal die Antworten häufig Meinungsbilder wiedergeben. Offene Fragen des Interviews zielten in der Regel auf Einschätzungen der Befragten und Wünsche für die Zukunft ab oder hinterfragten eine bestimmte Antwortkategorie einer geschlossenen Frage. Im Rahmen der zusammenfassenden Inhaltsanalyse wurden die Antworten nach den zuvor bestimmten Analyseeinheiten paraphrasiert. Diese Analyseeinheiten differieren von Frage zu Frage. Die Paraphrasen wurden in die erste Spalte einer Tabelle übertragen, die so genannte Generalisierung. Anschließend werden die Antworten durch Selektionen reduziert, indem die Aussagen zusammengefasst werden. Daran

---

anschließend können die Aussagen in einem neuen Categoriesystem zusammengestellt werden. In dem vorliegenden Fragebogen wurde bei einem Teil der offenen Fragen, nach der zusammenfassenden Inhaltsanalyse, eine zusätzliche deskriptive Auswertung durchgeführt. Wenn bestimmte Antworten besonders häufig waren, wurden diese quantitativ erfasst. Im Rahmen der Evaluierung wurde des Öfteren zwischen ostdeutschen und westdeutschen Bundesländern unterschieden, um zu untersuchen in wie weit Betriebsstrukturen und historische Kausalitäten eine Rolle spielen.

Bevor die Evaluierung dargestellt wird, ist noch auf spezifische Herausforderungen hinzuweisen. Angesichts der sehr spezifischen Thematik und der geringen Grundgesamtheit wurde ein Pre-test an kompetenten, mit Expertise versehenen Experten des Lehrstuhls für Umwelt- und Ressourcenökonomie durchgeführt. Anmerkungen aus diesem Zusammenhang sind in der abschließenden Fassung des Fragebogens berücksichtigt.

Allerdings ist im Rahmen der Auswertung aufgefallen, dass die hypothetische Verordnung innerhalb der Fragen zu wenig von den Befragten beachtet wurde. Insbesondere im Antwortverhalten bei Fragen zur Partizipation ist diese Tatsache zu erkennen. Vor diesem Hintergrund kommt es vor, dass mit Partizipation die Integration der Wirtschafts- und Sozialpartner des jeweiligen Ministeriums gemeint wurde. Erst durch andere Fragen oder zusätzliche Bemerkungen, die die Befragten äußerten, erhält man ein eindeutigeres Meinungsbild. Trotz dieser Herausforderungen ist die Auswertung des Fragebogens objektiv dargestellt.

### **3.1.2 Einstellungen zu Partizipation**

Unter Partizipation wurde in der dem Fragebogen vorangestellten hypothetischen Verordnung der Europäischen Union ein regionales Gremium mit Entscheidungskompetenz, das sich aus maximal fünfzehn<sup>20</sup> ehrenamtlichen

---

<sup>20</sup> Es wird argumentiert, dass ein partizipativ gestaltetes Gremium nur so viele Mitglieder aufnehmen sollte, dass eine effiziente Arbeitsatmosphäre entsteht. Moser (1997) zufolge stellen fünfzehn Mitglieder ein Optimum dar.

Mitgliedern unterschiedlicher Heimatorganisationen (siehe Kapitel 2) zusammensetzt, verstanden. Das regionale Gremium soll sich aus einer ausgewogenen Repräsentation der regionalen Interessengruppen aus Landwirtschaft und Naturschutz zusammensetzen. Für ein regionales Gremium mit Entscheidungskompetenz wurden Vertreter der beteiligten Kreistage, der Umwelt- und Agrarverwaltung sowie regionale Interessenvertreter der Landwirtschaft und des Naturschutzes vorgeschlagen. Die Mitgliedschaft im regionalen Gremium ist freiwillig und kann jederzeit beendet werden. Aus jedem Vertreterkreis sind bis zu zwei Personen zu entsenden, wobei die Verantwortung bei den Entsendeorganisationen selbst liegt. Das regionale Gremium muss sich eine Geschäftsordnung geben, die demokratischen Grundsätzen genügt.

Aktuell zeigt sich Partizipation in den Bundesländern in Form des Einbezugs der Wirtschafts- und Sozialpartner in der Entwicklungsphase der AUM, aber nicht während der gesamten Förderperiode von 2007 bis 2013. Diese Wirtschafts- und Sozialpartner, die in der Regel durch verschiedene Interessengruppen und Unternehmen gestellt werden, wurden innerhalb der Befragung häufiger als partizipative Elemente benannt oder mit der Begriffsdefinition im Fragebogen verwechselt.

Partizipation nach der hier erläuterten Definition als Entscheidungsgremium wird von neuen und alten Bundesländern mehrheitlich abgelehnt. So wird sie als große Schwachstelle des Konzeptes interpretiert. Wenn Partizipation befürwortet wird, dann wird die Forderung gestellt, diese abhängig von der Kompetenzzuweisung zu machen. Je mehr Kompetenzen einem partizipativen Gremium zugesprochen werden, desto mehr wird es abgelehnt. Partizipation stellt man sich bevorzugt im Sinne der aktuellen Wirtschafts- und Sozialpartner vor. Insgesamt wurden im Verlauf des gesamten Interviews von mehreren Befragten die folgenden Befürchtungen geäußert:

- (1) Partizipation impliziert die Gefahr der Durchsetzung von Partikularinteressen.
- (2) Weiterhin oft genannt ist das Risiko der mangelnden Kompetenz regionaler Akteure. Die Ministerien betonen, dass regionale Akteure nicht mit der gleichen

Kompetenz agrarpolitische Zielsetzungen verinnerlichen und verstehen wie die zuständigen Ministerien selbst. Somit dürfen regionale Gremien keine Entscheidungskompetenz erhalten. Schließlich, so die Begründung weiter, kann die Agrar-Umwelt-Politik nicht losgelöst von anderen agrarpolitischen Prozessen betrachtet werden.

- (3) Ferner befürchten die Ministerien, dass Mitglieder des regionalen Entscheidungsgremiums versuchen werden, regionalen Landwirten Vorteile zu verschaffen, und somit Mitnahmeeffekte noch häufiger auftreten.
- (4) Letztlich ist nach Ansicht der meisten befragten Ministerien der Nutzen eines regionalen Entscheidungsgremiums für eine Region zu gering, was einen solchen Aufwand nicht legitimiert.

Ein westdeutsches Ministerium betonte mit Nachdruck: Verantwortung sowie Finanzierungs- und Entscheidungshoheiten gehören nicht an partizipative Gremien *ausgelagert*.

Auf die Frage, ob Partizipation zukünftig stärker von Bedeutung sein wird, antworteten vier Ministerien mit „Nein“. Das Argument, dass Partizipation schon jetzt viel Raum einnehme und wenig Nutzen stiftet, äußerten ostdeutsche und westdeutsche Ministerien gleichermaßen. Zwei Ministerien explizierten zusätzlich und zum wiederholten Male, dass Partizipation auf keinen Fall mit Entscheidungsbefugnissen in Verbindung stehen sollte. Es sei, neben den bereits benannten Begründungen von zu wenig Interesse an komplexen Sachverhalten, wie AUM, auch in einem solchen Gremium auszugehen, um es darüber Entscheidungen treffen zu können.

### **3.1.3 Einstellungen zur Regionalisierung**

Die hypothetische Verordnung schreibt vor, nach Möglichkeit alle AUM regional zu spezifizieren, um die gesellschaftliche Akzeptanz, die ökologische Effektivität und die ökonomische Effizienz zu erhöhen. Aber Regionalisierung scheint offensichtlich bei den befragten Ministerien, ostdeutschen wie westdeutschen, mit Kompetenz- und Machtverlust gleich bedeutend zu sein. Regionalisierung wurde lediglich von einem

westdeutschen und einem ostdeutschen Ministerium als positiv bewertet. Sie halten aus naturschutzfachlicher Sicht eine stärkere Beachtung des Naturraumes für sinnvoll, aber aus umsetzungsorientierter Perspektive betrachten sie Regionalisierung als fragwürdig. Alle anderen Befragten sehen keine direkte Notwendigkeit zur Regionalisierung. Ostdeutsche Ministerien bewerten Regionalisierung als „befriedigend“ und westdeutsche mehrheitlich als „schlecht“. In allen befragten Ministerien ist man der Meinung, dass Bundesländer als Region ausreichend sind und dementsprechend die aktuellen AUM hinreichend regionalisiert sind. Agrar-Umwelt-Politik kann nach vorwiegend westdeutscher Ansicht nicht durch Regionen gestaltet werden, da ihnen die Kenntnisse fehlen und sie auf solche Aufgaben nicht vorbereitet sind. Andere Länder substantiieren ihre Einstellung mit einer sehr geringen Akzeptanz in der Agrarverwaltung, weil Regionen die entsprechenden institutionellen Strukturen fehlen und somit eine Verantwortungsübernahme unmöglich wird.

Dass mit einer Regionalisierung auch eine neue Aufgabenverteilung einhergehen muss, zweifeln vier Ministerien an, d.h. wenn eine stärkere Regionalisierung von der Europäischen Union gewünscht würde, wäre keine Neustrukturierung der Agrarverwaltung notwendig. Ein westdeutscher Interviewpartner argumentiert hierzu, die Regionalisierung verursache ein Chaos. Wenn jede Region AUM, wahrscheinlich noch zu unterschiedlichen Preisen, anbieten darf, besteht das Risiko den Überblick zu verlieren (Überblicksverlust). Dieses Problem gilt für Ministerien und Bevölkerung gleichermaßen.

### **3.1.4 Einstellungen zu partizipativer Regionalisierung und Multi-level Governance**

Aufgrund der Hypothese, Partizipation könne am besten in der regionalen Ebene durchgeführt werden, ist die Rede von partizipativer Regionalisierung die in einem Multi-level Governance Modell Anwendung finden soll (siehe Kapitel 2.3).

In der Kurzfassung der hypothetischen Verordnung legt das Ministerium Schwerpunkte und Ziele für AUM und für jeden Schwerpunkt das entsprechende Budget fest. Anschließend können die zuvor räumlich definierten Regionen

entscheiden, welche Schwerpunkte und Zielsetzungen für ihre Region sinnvoll sind und umgesetzt werden sollen.

Auf die Frage, ob sich die Ministerien eine langfristige und prozessbegleitende Zusammenarbeit mit einem regionalen Gremium vorstellen können, antwortete lediglich ein Ministerium mit „ganz und gar vorstellen“. Drei Ministerien können es sich „bedingt vorstellen“ und zwei Ministerien nur „zum Teil“. Die Begründungen lauten: ein regionales Gremium wäre ausschließlich für einzelne ausgewählte Zielrichtungen vorstellbar und der Wille zur Zusammenarbeit ist von stark eingeschränkten Kompetenzen des regionalen Gremiums abhängig. Viele der Befragten gaben an, ein solches Gremium über die Wirtschafts- und Sozialpartner bereits implementiert zu haben. Doch diese Gremien sind temporär und auf Bundesland-Ebene aktiv. Die Wirtschafts- und Sozialpartner werden in der Entwicklungsphase von AUM einbezogen, haben aber keine Entscheidungskompetenz, sondern beraten und unterbreiten Vorschläge für AUM. Die Vorstellung mit einem regionalen Gremium, definiert nach der hypothetischen Verordnung, zusammen zu arbeiten, ist in ost- und westdeutschen Ministerien schwach ausgeprägt. Ebenso sind andere Formen einer partizipativen Regionalisierung in den Vorstellungen der Ministerien wenig präsent. Zum Beispiel wurde vorgeschlagen regelmäßige Bevölkerungsumfragen durchzuführen, um die Präferenzen mit in die Entscheidungen des Ministeriums einzubinden. Zwei Drittel der Befragten können sich das „gar nicht“ vorstellen. Die anderen befragten Ministerien können sich das „bedingt“ vorstellen. Ferner wurde vorgeschlagen, eine regelmäßige Befragung der Landwirte zur Ermittlung der Präferenzen durchzuführen. Das können sich zwei Ministerien „nicht vorstellen“ und weitere zwei „bedingt“. Zwei Ministerien können sich das „unter Umständen“ vorstellen, wobei die Umstände nicht weiter erläutert wurden. Dass Maßnahmen von Landkreisen, Städten oder Gemeinden, die eine institutionelle Struktur aufweisen würden, gestaltet und durchgeführt werden, können sich die Ministerien „gar nicht“ oder „eher nicht“ vorstellen.

Die Hälfte der befragten Ministerien bewerten regionale Gremien als nicht entscheidungsbefugt. Regionale Gremien haben keinen Gesamtüberblick über die Agrar-Umwelt-Politik und kennen somit nicht alle Alternativen, um eine adäquate Entscheidung über AUM zu treffen. Vor allem westdeutsche Ministerien argumentieren, dass ein Mehrebenensystem nicht anwendbar ist, weil die Verantwortung und die Finanzierung nicht vollständig an die Regionen abgegeben werden kann. Solange ein Teil der Verantwortung und der Finanzierung durch die Ministerien getragen wird, sind die befragten Ministerien nicht gewillt Kompetenzen zu teilen oder abzugeben.

Die Mehrheit der befragten Ministerien möchte den Status quo in der Kompetenz- und Aufgabenverteilung erhalten. Andere Vorschläge, die nur kleine Veränderungen in der Entscheidungshoheit aufweisen, werden ebenso abgelehnt. Insgesamt reagierten die ostdeutschen Ministerien geringfügig positiver auf die neuen Vorschläge als die westdeutschen Ministerien.

### **3.1.5 Einstellungen zur Ergebnisorientierung**

Der hypothetischen Verordnung entsprechend sollen AUM bevorzugt ergebnisorientiert konzipiert werden. Diejenigen AUM, für die eine Ergebnisorientierung inadäquat ist, dürfen weiter mit Handlungsvorgaben durchgeführt werden. Eine ergebnisorientierte AUM zeichnet sich durch die Vorgabe eines Zieles und durch die Nicht-Angabe von Handlungsvorgaben, d.h. jeder teilnehmende Landwirt muss selbst einen Weg finden, um das Ziel zu erreichen. Einige der interviewten Ministerien führen bereits ergebnisorientierte AUM durch.

Insgesamt haben fünf Ministerien die Ergebnisorientierung besonders positiv bewertet. Alle ostdeutschen und zwei westdeutsche Interviewpartner schätzen die Ergebnisorientierung positiv ein. Diese positive Einstellung wurde mit einem eindeutig feststehenden ökologischen Ziel begründet; die Ergebnisorientierung fordert ein genaues Ziel, das leicht geprüft werden kann. Weitere Vorteile sieht man in der freien betrieblichen Entscheidungsfindung der Landwirte und in den ungebunden Handlungsvorgaben an sie, wodurch eine hohe Flexibilität und

Kreativität bei den Landwirten entsteht. Westdeutsche Ministerien nannten ein zusätzliches ökonomisches Argument: eine Honorierung erfolgt nur bei Ergebnismachweis und somit erhöht sich die ökonomische Effizienz. Ein Ministerium eines neuen Bundeslandes benannte die einfache Kontrolle als Vorteil.

Aus praxisorientierter Sicht wurde die Ergebnisorientierung jedoch stark kritisiert. Sowohl aus ost- als auch aus westdeutscher Perspektive bestehen bei ergebnisorientierten AUM Risiken für den Landwirt. Die Befürchtung besteht in einer geringen Akzeptanz der Landwirte. Zu den durch die Ministerien benannten Risiken zählen zum Beispiel:

- (1) Die Ministerien befürchten ein hohes Unwissen der Landwirte darüber, wie das nachgefragte Ergebnis erreicht werden kann.
- (2) Weiterhin bestehe die Gefahr für die Landwirte in den fünf Jahren Vertragslaufzeit einmal erfolglos zu sein und deshalb die ausgezahlten Prämien oder Honorare zurückzahlen zu müssen.

Als weiteren Nachteil erwarten die neuen Bundesländer die aufwendige Kontrolle auf der Fläche. Sie gehen davon aus, dass die Kontrollen auf den relativ großen Flächen einerseits mehr Zeit in Anspruch nehmen werden als die derzeitigen Kontrollmethoden und andererseits die Prüfer verstärkt geschult werden müssen, um beispielsweise die floristische Biodiversität korrekt zu erfassen. Westdeutsche Ministerien erwarten ebenfalls die Notwendigkeit einer Schulung der Prüfer, um die nachgefragten Ergebnisse zu kontrollieren. Ein westdeutsches Ministerium bemängelte fehlende und vor allem belastende Prüf-Indikatoren für ergebnisorientierte AUM. Aufgrund dieses Fehlens von Indikatoren sei bisher eine Ergebnisorientierung nur auf einzelne AUM anwendbar, zum Beispiel im Bereich der pflanzlichen Biodiversität, so die Argumentation. Für andere AUM, beispielsweise im Bereich der Erosionsreduzierung oder Grundwasserschonung fehlen stichhaltige Indikatoren, die für jede Prüfung gelten können.

Im Hinblick auf diese genannten Nachteile wurden in einigen der befragten Bundesländer noch keine ergebnisorientierten AUM umgesetzt. Ein ostdeutscher Interviewpartner sagte, dass für eine Implementierung der Ergebnisorientierung zu

wenige Erfahrungen vorliegen. Es sollte ein langsamer Übergang gewählt werden, in dem die Landwirte schrittweise an eine Ergebnisorientierung herangeführt werden.

### **3.1.6 Einstellungen zu Ausschreibungsverfahren**

Entsprechend der hypothetischen Verordnung sollten AUM, um der ökonomischen Effizienz nachhaltig gerecht zu werden, bevorzugt mit Ausschreibungsverfahren umgesetzt werden. Ausschreibungsverfahren sollen in regelmäßigen Abständen modifiziert werden, um das Ausnutzen des Lernverhaltens der Bieter zu reduzieren (vgl. Kapitel 2.1.4). Diejenigen Agrarumweltmaßnahmen, für die eine Ausschreibung inadäquat ist, können weiter mit Prämienzahlungen durchgeführt werden. Es besteht weiterhin im Rahmen der hypothetischen Verordnung die Möglichkeit Preisobergrenzen festzulegen. Preisobergrenzen sind nach Eingang der Angebote über ein adäquates statistisches Maß festzulegen, zum Beispiel können Dezile gebildet und ein bestimmtes Dezil als Obergrenze definiert werden. Derzeit bietet kein Bundesland Ausschreibungen für AUM an.

Ausschreibungsverfahren wurden von zwei ostdeutschen Ministerien und von einem westdeutschen als interessant und theoretisch positiv bewertet. Aus theoretischer Sicht verbinden sie mit Ausschreibungen Kostenvorteile bzw. eine höhere ökonomische Effizienz der Maßnahmen. Ein ostdeutsches Ministerium benennt zusätzlich die erhöhte Flexibilität und spezifischere Ausgestaltungsmöglichkeiten von AUM als Vorteil, um den ökologischen Nutzen zu erhöhen. Aus praktischer Sicht bestehen aber für die befragten Ministerien Nachteile. Dazu zählen ein hoher Verwaltungsaufwand und die schlechte Planbarkeit finanzieller Ressourcen. Die Befragten erwarten eine neue Verwaltungskomplexität in der die einzelnen Arbeitsschritte der Verwaltung umfangreicher und schwieriger werden. Die schlechte Planbarkeit von finanziellen Ressourcen begründen die Befragten mit einer unzureichenden Information über potenzielle Angebote. Weiterhin besteht den Ministerien zufolge ein Nachteil in der beschränkten Durchführung von landesweiten AUM, weil eine honorarbedingte Ungleichbehandlung der Landwirte erfolgen würde. In diesem Sinne seien Ausschreibungen nur für bestimmte Biotop sinnvoll oder im Rahmen von Pflegerichtlinien oder

Vertragsnaturschutzmaßnahmen. Zugleich besteht bei zu kleinräumigen Ausschreibungen die Befürchtung zu weniger Bewirtschafter, wodurch die Entstehung eines Wettbewerbs gefährdet wird. Außerdem halten die Befragten Absprachen für möglich, die sie nicht kontrollieren können. Die Akzeptanz ist in der Agrarverwaltung somit gering. Ein westdeutsches Ministerium argumentiert mit den Vorgaben der Europäischen Union gegen Ausschreibungsverfahren bei AUM. Ausschreibungen sind demnach nicht mit den Vorgaben der Europäischen Union zu vereinen. Um Ausschreibungen im Rahmen der Europäischen Union nutzen zu können, müsste für jede angebotene Fläche geprüft werden, ob die Angebotshöhe gleich den Transaktionskosten ist, da keine „Anreizkomponenten“<sup>21</sup> mehr gezahlt werden dürfen.

### **3.1.7 Generelle Einstellungen gegenüber Agrar – Umwelt - Maßnahmen**

Welche grundlegenden Einstellungen gegenüber AUM in den Ministerien vorherrschen, ist deshalb von Bedeutung, weil sie einen Hinweis geben, welche Relevanz diese Maßnahmen im jeweiligen Ministerium haben. Es besteht dann die Möglichkeit diese Information als Indikator für die Messung zur Bereitschaft eines institutionellen Wandels zu nutzen.

Vier von sechs befragten Ministerien geben an, AUM für ein zukunftsweisendes Konzept zu halten. Die beiden Anderen, ein ostdeutscher und ein westdeutscher Interviewpartner halten AUM „zum Teil“ für ein zukunftsweisendes Konzept. In einer voll regulierten Landwirtschaft sind AUM nicht „bezahlbar“ oder vielmehr entstehen zu hohe Verwaltungskosten für sie, so die Begründung. Gleichzeitig bestehe auf Seiten der Landwirte zu wenig Umsetzungsbereitschaft, insofern sind Ineffizienzen zu erwarten. Eine andere Begründung lautet: AUM sind nur für spezielle Problematiken zukunftsweisende Konzepte. Aus diesem Grund sollten AUM nicht in großem Maßstab umgesetzt werden. Vielmehr sollten nur ganz spezifische AUM für ausgewählte Gebiete finanziert werden. Schließlich erhalten

---

<sup>21</sup> Prämien von AUM durften bis zur letzten Förderperiode (2000 bis 2006) eine Anreizkomponente enthalten, d.h. die Prämie durfte über die Transaktionskosten der Landwirte hinausgehen. Diese Anreizkomponente wurde von der World Trade Organisation (WTO) scharf kritisiert, so dass sie die Europäische Union für die aktuelle Förderperiode (2007 bis 2013) ausgeschlossen hat.

andere Wirtschaftsbereiche für umweltfreundliches Verhalten ebenfalls keine Honorierung.

Für die Zukunft der rechtlichen Regelung der AUM wünscht sich die Mehrzahl der befragten Personen in den Ministerien von der Europäischen Union (1) die Vorgabe, dass eine AUM über Cross Compliance hinausgehen soll und (2) die Sicherung der Kofinanzierung. Ost- wie westdeutsche Ministerien erwarten von der Europäischen Union mehr Flexibilität für die Ausgestaltung und Umsetzung der Maßnahmen. Ostdeutsche Ministerien wünschen sich von der Europäischen Union konkretere Umsetzungsvorgaben und Durchführungsordnungen. AUM sollten europaweit vergleichbar in der Ausgestaltung und Finanzierung sein, lautet der Wunsch eines ostdeutschen Ministeriums. Westdeutsche Ministerien wünschen sich explizit die Wiedereinführung der Anreizkomponente zur Erhöhung der Teilnahme und Akzeptanz von AUM.

### **3.1.8 Diskussion der Einstellungen**

Insgesamt ist festzustellen, dass die Probleme der geringen Akzeptanz, der ökologischen Effektivität und der ökonomischen Effizienz von AUM in den Ministerien par force erkannt werden. Die Ursache wird jedoch in den AUM selbst gesucht, und nur partiell in der Umsetzung. So identifizieren die Ministerien die Fünf-Jahres-Regelung und die Sanktionen als Ursachen für geringe Teilnahmebereitschaft und Akzeptanz, als auch für die ökonomische Ineffizienz.

Obwohl Partizipation und Regionalisierung immer wieder von verschiedenen internationalen, europäischen und nationalen Organisationen gefordert werden, scheint die eigentliche Umsetzungsebene – die Bundesländer – daran weniger Interesse zu haben. Sowohl die Hypothesen zur Partizipation als auch die zur Regionalisierung sind durch diese Befragung bestätigt. Ein kurzer Exkurs soll zeigen wer auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene Partizipation und Regionalisierung in Bezug auf die ländliche Entwicklung nachfragt.

***Exkurs zur Nachfrage von Partizipation und Regionalisierung in der ländlichen Entwicklungspolitik:***

Die OECD (2006) hebt Regionalisierung und Governance als neues Paradigma der Agrarpolitik hervor und weist damit auf eine räumlich definierte multi-sektorale Politik hin. Wie in Kapitel 2 gezeigt wurde, hat Governance eine sehr enge Beziehung zur Partizipation. Ebenso fordert die Weltbank für ländliche Entwicklungskonzepte Partizipation und Regionalisierung (Walk 2008). Das Weißbuch über Governance in der Europäischen Union fordert ebenso wie verschiedene europäische Verordnungen und Richtlinien Partizipation und Regionalisierung in Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung (Kommission der europäischen Gemeinschaft 2001). Die Europäische Union fordert diese Paradigmen zum Beispiel im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie, der Beteiligungsrichtlinie 2003/35/EC und der Aarhus Convention ((EC) 1367/2006). Der European Regional Development Fund (ERDF) finanziert beispielsweise das Urban II oder INTERREG III – Programm. Beide Programme fordern explizit eine integrative Entwicklung und implizit Partizipation und Regionalisierung.

Auf nationaler Ebene finden sich von der Bundesregierung deutlich weniger solcher Verordnungen. Eine Ausnahme stellen die europäischen Verordnungen und Richtlinien dar, die in nationales Recht übernommen wurden. Das Programm „RegionenAktiv“, das 2007 auslief, war ein Programm der Bundesregierung mit direkter Nachfrage nach Regionen und Partizipation. Heute existieren wenige Bundesländer-Programme für die ländliche Entwicklung, in denen beide Komponenten explizit gefordert sind.

Auf der Ebene der Länder sind individuelle ländliche Entwicklungskonzepte entstanden, die auch Partizipation und Regionen berücksichtigen. Doch die Mehrzahl dieser Programme in den jeweiligen Bundesländern werden von der Europäischen Union über die Zweite Säule der Europäischen Agrarpolitik kofinanziert. Nur wenige Bundesländer, wie Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen und Sachsen haben zusätzlich eigenständig finanzierte ländliche Entwicklungsprogramme initiiert. Das Programm in Niedersachsen ist allerdings nicht nur auf die ländliche Entwicklung beschränkt (Förderung von modellhaften Maßnahmen zur Belebung der Innenstädte durch private Initiativen). Zu den Programmen der anderen benannten Länder zählen:

- Baden-Württemberg fördert das Projekt zur Erhaltung und Entwicklung von Natur und Umwelt.
- Bayern fördert das Projekt „Dorf Vital“.
- Sachsen fördert die „Entwicklung des ländlichen Raumes und der Dörfer“.

Die Programme der Länder, die in dem Exkurs genannt sind, zeigen, dass einige Bundesländer sehr wohl eine positive Einstellung gegenüber Partizipation und Regionalisierung vertreten. Doch im konkreten Fall der Agrar-Umwelt-Politik ist eine positive Sichtweise auf die Komponenten „Partizipation“ und „Regionalisierung“ noch schwach ausgeprägt.

Im Rahmen dieser Diskussion soll Partizipation und Regionalisierung nicht getrennt, sondern als Kombination und somit als partizipative Regionalisierung erörtert werden. Ein Grund dieser *kombinierten Diskussion* besteht in der jeweiligen Ablehnung von Partizipation und Regionalisierung. Die Befragten sind mehrheitlich der Ansicht: weder eine stärkere Partizipation noch eine stärkere Regionalisierung sind von elementarer Bedeutung für AUM.

Auf Partizipation mit Entscheidungsbefugnis in einer räumlich definierten Region wird besonders ablehnend reagiert. Diese Tatsache lässt sich mit der fehlenden Vorstellung begründen, dass sich ein regionales Gremium mit regionalem Wissen, Know-how und regionalen Erfahrungen in einer räumlich definierten Region für AUM sinnvoll einbringen kann. Die Befürchtungen über Kompetenzverluste scheinen sehr hoch. Folglich bestätigen sich die Bürokratiethorie nach Niskanen und die Theorie politischer Organisationen nach Wilson (siehe Niskanen 1968; Wilson 1973). Jedes befragte landwirtschaftliche Ministerium versucht demnach die Aufgaben, die sie derzeit übernehmen, zu halten, um den Einfluss auf diese Entscheidungen nicht zu verlieren. Sie wollen weder Arbeitsplätze überflüssig sehen, noch finanzielle Einbußen, die mit jeder Aufgabenabgabe verbunden wären, hinnehmen. Somit findet auch das vorgeschlagene Multi-level Governance Modell wenig Akzeptanz in den befragten Ministerien. Allen befragten Bundesländern ging die hypothetische Verordnung in der neuen Kompetenz- und Aufgabenverteilung zu weit. Ihnen zufolge hat das regionale Gremium zu viele Entscheidungskompetenzen erhalten. Die befragten Ministerien bemängelten innerhalb der Verordnung die ungenaue Verantwortungszuweisung. Während des Interviews wurde auf Nachfragen des Interviewers immer das Ministerium als letzte Verantwortungsinstanz angegeben, was den Status quo vielmehr zementiere als das

ein institutioneller Wandel ermöglicht wird. Nur wenn die Finanzierung und Verantwortung vollständig an das Gremium oder die Regionen abgegeben werde, wäre es unter Umständen vorstellbar. Auf den Hinweis, dass damit die Existenz des Ministeriums für AUM überflüssig wäre, reagierte man aber wiederum mit Ablehnung. Eine Zusammenarbeit im Mehrebenensystem ist somit für Ministerien schwer vorstellbar, da sie ihre Kompetenzen weder teilen noch aufgeben möchten. Dieser Aspekt ist besonders interessant, weil er zeigt, dass staatliche Organisationen offensichtlich befürchten andere, private oder halbstaatliche Einrichtungen, könnten die ministeriellen Aufgaben effizienter und effektiver verrichten.

Es besteht ein Konsens in der Umfrage dahingehend, dass grundsätzlich die Länder für die Entwicklung und die Umsetzung der Agrar-Umwelt-Politik zuständig sein sollen. Durch dieses Verhalten und diese Einstellungen wird der Theorie der Pfadabhängigkeit bestätigt. Für die Praxis bedeutet dieses Faktum eine erschwerte Kompetenzneuverteilungen und geringe Akzeptanz für AUM die partizipativ und regionalisiert sind. Anders ausgedrückt, man bleibt institutionell auf den „alt bewährten“ Wegen, weil man den unterbreiteten neuen Strukturen oder Organisationen nicht ausreichend Vertrauen schenkt. Die institutionsökonomischen Annahmen (1) Befürchtung höherer Verwaltungskosten, (2) Verhalten gemäß des ‚homo oeconomicus‘ und (3) Selbsterhaltungszweck einer politischen Organisation werden somit bestätigt. Einzig kleine Änderungen sind durchsetzbar. Mit den Aussagen der befragten Ministerien bezüglich des Multi-level Governance Modells wird der Politikverflechtung und der sektoralen Politikgestaltung ebenso wenig entgegen gesteuert. Insbesondere die sektorale Politikgestaltung scheint von den befragten Ministerien im Hinblick auf die AUM wenig nachvollziehbar. Aus ihrer Perspektive existiert bereits eine enge Kooperation zwischen den Ressorts Umwelt und Landwirtschaft. Wenn der Status quo erhalten bleiben soll, besteht kaum eine ernst zu nehmende Möglichkeit sektoraler Politikgestaltung und Politikverflechtung entgegenzuwirken. An dieser Stelle ist zu erkennen: ohne die Überwindung der Pfadabhängigkeit wird weder die sektorale Politikgestaltung noch die Politikverflechtung reduziert. Es ist somit von grundlegender Bedeutung „alte“ Pfade zu verlassen und Innovationen eine Chance zu geben. Ebenso wie es auf

internationaler Ebene<sup>22</sup> möglich ist, neue politische Entscheidungsräume aufzubauen, sollte es auch in geographisch kleinräumigeren Regionen möglich sein.

Ein Beispiel für eine akzeptable Modifikation stellt die Ergebnisorientierung dar, denn diese wird aus theoretischer Sicht positiv bewertet. Diese Tatsache zeigt, dass die Ministerien die mangelnde ökologische Treffsicherheit erkennen. Bezüglich der ökologischen Effektivität äußerte ein ostdeutsches Ministerium den Wunsch AUM stärker wissenschaftlich betreuen zu lassen. Anscheinend vermissen die Ministerien eindeutige Zielwirkungen der AUM, anders sind die Bedenken, die der praktischen Anwendung von Ergebnisorientierung entgegen gebracht wird, kaum zu erklären. Diese Vorbehalte tragen zu einer verminderten Umsetzungsbereitschaft bei. Zum einen scheinen keine adäquaten Indikatoren vorhanden zu sein, um AUM außerhalb der Biodiversitätsförderung ergebnisorientiert auszurichten. Zum andern fürchten die Ministerien die Kritik der Landwirte sowie den kurzfristig höheren Beratungsbedarf. Mit Kritik meinen die Ministerien Beschwerden über den Honorierungsausfall wenn in einem Jahr das Ergebnis nicht erzielt wurde. Ferner stellen in der praktischen Umsetzung die Kontrollen Schwierigkeiten dar. Eine zeitaufwendige Kontrolle ist bei großen Flächen im Grünland oder im Ackerland, wie sie in Ostdeutschland zu finden sind durchaus vorstellbar. Wenn man mit den Erfahrungen des Northeim-Projektes argumentiert, dann lernen die Landwirte sehr wohl auf innovativen Wegen die nachgefragten Ergebnisse zu erreichen.<sup>23</sup> Ein Problem stellen aber die aktuellen Fünf-Jahres-Regeln und Sanktionen dar. Im Rahmen des Northeim-Projektes wurden keine Untersuchungen über fünf Jahre vorgenommen. Aus Sicht des Northeim-Projektes ist die Kontrolle auf den Flächen nach der Transektmethode nicht aufwendiger als herkömmliche Prüfmethode. Im Northeim-Projekt wurde im Rahmen der Ausschreibung für artenreiche

---

<sup>22</sup> Gemeint sind hier zum Beispiel internationale Institutionen, wie die NATO oder der internationale Strafgerichtshof in Den Haag.

<sup>23</sup> Im Rahmen der Ausschreibung artenreicher Ackerflächen 2007/2008 haben insgesamt 66 % aller teilnehmenden Landwirte das angebotene Gut erreicht. Bei den konventionellen Landwirten haben 73 % und bei den ökologisch wirtschaftenden Betrieben haben 61 % der Landwirte das Ergebnis erzielt (Gummert 2009). Die mittlere Artenzahl (Mittelwert der Kontrollparzellen) lag mit 10,6 Arten bei den konventionellen Landwirten ein wenig über der Ergebniserwartung (10 Arten), bei den ökologischen mit 12,6 Arten mit 1,4 Arten unterhalb der Erwartung (Gummert 2009).

Ackerflächen pro 0,5 ha eine Kontrollparzelle von 100 m<sup>2</sup> festgelegt. Wie Bertke (2005) herausstellt, sollten pro 0,5 ha eine, aber höchstens fünf Kontrollparzellen pro Fläche angelegt werden. Unter diesen Voraussetzungen ist die Kontrolle auf den sehr großen Flächen in Ostdeutschland adäquat durchführbar. Schließlich besteht über die Ergebnisorientierung ein direkter Bezug zum Nutzen. Über die Zufuhr von Dünger und anderen Stoffen laut den Aufzeichnungen der Landwirte können keine direkten Rückschlüsse auf die Umweltziele geschlossen werden. Um aber die Ergebnisse genau zu erfassen, kann es durchaus notwendig sein die Prüfer entsprechend zu schulen.

Hinsichtlich der zuvor formulierten Erwartungen zur Ergebnisorientierung, muss abschließend festgestellt werden, dass die Ministerien die Ergebnisorientierung zwar als positives Element bewerten, aber für die breite Anwendung noch Entwicklungsbedarf besteht.

Ausschreibungsverfahren rufen scheinbar sehr unterschiedliche Reaktionen hervor. Vier Ministerien bewerten Ausschreibungen als schlecht oder ausreichend. Jeweils ein Ministerium aus West- und Ostdeutschland bewertet Ausschreibungsverfahren als befriedigend oder gut. Dabei haben viele die damit verbundene höhere ökonomische Effizienz, insbesondere in Zeiten der *knappen Kassen* und *schwankenden* Agrarpreise, erkannt. Ausschreibungen können schließlich eine geeignete Alternative zur Anpassung auf marktwirtschaftliche Prozesse darstellen. Prämien sind fix und im laufenden Prozess mit viel Verwaltungsaufwand bzw. Bürokratieaufwand verbunden. Ausschreibungsverfahren stellen in der Agrar-Umwelt-Politik eine gänzlich neue Thematik dar, mit der noch keine Erfahrungen in Deutschland vorliegen. Die Befürchtung Verwaltungsaufgaben könnten den Arbeitsdruck noch verschärfen oder noch komplexer werden lassen, sind somit nachvollziehbar und bestätigt die eingangs im Kapitel 3.1 formulierte Hypothese. Allerdings ist es notwendig, wenn man innovative Komponenten nutzen möchte, neue unbekannte Wege zu gehen. Nur dann ist die Pfadabhängigkeit abzubauen.

Die Vorstellung einzelne „neue“ Umsetzungskomponenten könnten die Probleme der AUM beheben ist durchaus vorhanden, aber die Vorstellung über eine

Kombination dieser Komponenten eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz, ökonomische Effizienz und eine ökologische Effektivität zu erreichen, ist auf Seiten der befragten Ministerien gering. Die Tatsache der Ablehnung einer Kombination aller Innovationen ist wahrscheinlich der generellen Ablehnung der hypothetischen Verordnung und damit der Ablehnung des Multi-level Governance Konzeptes geschuldet.

### **3.2 Die Befragung der Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim**

In diesem Teilkapitel werden die Ergebnisse der Befragung des Regionalen Beirats Northeim erörtert. Diese Befragung steht in einem direkten Zusammenhang zur Befragung der Ministerien, da beide Befragungen auf der hypothetischen Verordnung beruhen. Bevor als Abschluss ein Vergleich beider Befragungen erfolgt, werden die Einstellungen zu den einzelnen innovativen Komponenten „Partizipation“, „Regionalisierung“, „Ergebnisorientierung“ und „Ausschreibungsverfahren“ vorgestellt.

#### **3.2.1 Methodik**

Im Mittelpunkt dieser empirischen Untersuchung standen die Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim, der im Zusammenhang mit dem in der Einleitung beschriebenen Forschungsprojekt steht. Der Beirat setzt sich aus fünfzehn Mitgliedern zusammen, so dass auch in dieser Evaluierung die Grundgesamtheit klein ist. Der hier angewandte Fragebogen<sup>24</sup> entspricht prinzipiell dem Fragebogen der Ministerien. Es handelt sich ebenfalls um einen standardisierten Fragebogen mit überwiegend geschlossenen und wenigen offenen Fragen. Identisch ist auch die hypothetische Verordnung, die diesem Fragebogen ebenso voran gestellt ist. Inhaltlich wurden ein Teil der Fragen für den Regionalen Beirat Northeim angepasst. Ein wesentlicher methodischer Unterschied der Befragungen liegt in der Art der Anwendung. Aufgrund der mehrfachen Befragung des Regionalen Beirats Northeim durch das Forschungsprojekt, wurde den Beiratsmitgliedern angeboten, an

---

<sup>24</sup> Siehe Anhang III

dieser Befragung elektronisch über E-Mail oder postalisch teilzunehmen. Jedes Mitglied des Beirats erhielt somit per E-Mail oder per Post, der Wunsch wurde zuvor telefonisch erfragt, den Fragebogen. Wie die Rücksendung des beantworteten Fragebogens erfolgte, wurde jedem Mitglied frei gestellt. Es konnte ebenfalls der elektronische oder der postalische Weg gewählt werden. Lediglich ein Mitglied bat um eine persönliche Befragung. Elf von insgesamt fünfzehn versendeten Fragebögen wurden beantwortet zurück gesendet, wobei der persönlich erfasste Fragebogen hier inbegriffen ist.

Im Zusammenhang mit dieser elektronischen bzw. postalischen Befragungsart stehen allerdings auch gewisse Herausforderungen. Diese bestanden in der Regel in der geringen oder nicht ausreichenden Beachtung der hypothetischen Verordnung durch die Befragten oder in Interpretationsmissverständnissen. Aufgrund des unpersönlichen Vorgehens konnten an den Interviewer keine direkten Rückfragen gestellt werden. Das Angebot der telefonischen oder schriftlichen Hilfestellung wurde von den Befragten nicht genutzt.

Die Auswertung erfolgte auf demselben Weg, wie die Auswertung der Befragung der Ministerien. Entsprechend erfolgte die Auswertung der geschlossenen Fragen ebenfalls deskriptiv und die der offenen Fragen auf Basis der zusammenfassenden Inhaltsanalyse nach Mayring (2003). Dabei stand folgende Hypothese im Mittelpunkt der Untersuchung: Die Beiratsmitglieder werden sowohl die innovativen Komponenten als auch das Multi-level Governance Modell positiver bewerten als die Ministerien.

Im Rahmen der Auswertung sind die Ergebnisse zwar deskriptiv dargestellt, aber es wurde eine Form genutzt, die in eine interpretative Richtung weist. Dementsprechend wird des Öfteren von „der Mehrheit der Befragten“ gesprochen. Innerhalb des abschließenden Vergleichs beider Befragungen wird zusätzlich eine Prozentangabe gegeben. Dies ist deshalb sinnvoll, weil von zwei unterschiedlichen Grundgesamtheiten ausgegangen wird; sechs befragte Ministerien versus elf befragten Beiratsmitgliedern. Allerdings können auch die Prozentangaben zu einer leichten Verzerrung führen, weil in Anbetracht der geringen Grundgesamtheiten

bereits eine Antwort die prozentuale Verteilung maßgeblich verändert. Nichtsdestotrotz ist diese Form für den Vergleich am sinnvollsten.

### 3.2.2 Einstellungen zu Partizipation

Die Mehrheit der befragten Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim stellt die Partizipation als wichtigstes Element der gesamten Konzeption heraus. Insbesondere für die Umsetzung von AUM geben alle Befragten an, Partizipation für „gut“ oder sogar „sehr gut“ geeignet zu befinden. Die Beiratsmitglieder halten Partizipation in erster Linie „zur besseren Informations- und Wissensverteilung“ für wichtig. Weiterhin ist Partizipation ein elementarer Baustein „zur Effizienzerhöhung“ politischer Entscheidungen und „zur Legitimitätserhöhung politischer Prozesse“. Auf die Frage, worin für die Beiratsmitglieder Partizipation bestehe, standen folgende Antwortmöglichkeiten zur Wahl:

- (1) Teilnahme an Diskussionen und Demonstrationen, etc
- (2) Teilnahme an Beratungen in derzeitigen politischen Entscheidungsorganisationen
- (3) Öffentliche Stellungnahmen in regionalen Medien
- (4) Regelmäßige thematisch fokussierte Bevölkerungsumfragen
- (5) Erhalt von Entscheidungskompetenzen im Rahmen eines institutionalisierten regionalen Gremiums

Die fünfte Antwortmöglichkeit wurde von der Mehrheit der Befragten favorisiert. Sechs von elf Befragten nannten zusätzlich die „Teilnahme an Beratungen in derzeitigen politischen Entscheidungsorganisationen“. Diese beiden Antwortmöglichkeiten wurden auch als die persönlich bevorzugte Form der Partizipation genannt. Die meistgenannte Antwort wurde mit der breiten Interessensvertretung begründet. Die zweithäufigste Antwort wurde damit substantiiert, dass die Teilnahme an Beratungen politischer Entscheidungsorganisationen die Qualität der Entscheidung und eine vielseitige Aufklärung über Probleme und Konsequenzen von Entscheidungen sicherstellt.

Das Erfragen der Bevölkerungspräferenzen ist dem Beirat weniger wichtig; viel entscheidender ist für ihn die Erfassung der Präferenzen der Landwirte. Nach Meinung der Beiratsmitglieder gehören die Befragung von Landwirten zur Ermittlung ihrer Präferenzen, die Entwicklung und Umsetzung von AUM, insbesondere von regionalisierten Maßnahmen, sowie die finanzielle Mittelallokation zum elementaren Aufgabenspektrum eines regionalen Gremiums. Ein solches regionales Gremium wird von zehn der befragten Beiratsmitglieder als umsetzbar über den Landkreis Northeim hinaus beurteilt.

Wenn man die Antworten auf die Frage nach den Aufgaben (Abbildung 3-2) mit den beiden eben genannten Fragen (Abbildung 3-3) miteinander vergleicht, ergibt sich eine hohe Übereinstimmung. Für die Mehrheit der Beiratsmitglieder stellt das regionale Gremium die wünschenswerteste Partizipationsform dar, wobei sie sich den Aufgaben einer regelmäßigen Befragung von Landwirten zur Ermittlung ihrer Präferenzen und der Mittelallokation verpflichtet fühlen. Darüber hinaus wird die Teilnahme an Beratungen in derzeitigen politischen Entscheidungsorganisationen als erstrebenswerter Aspekt der Partizipation angesehen.

Abbildung 3-2 Frage 14-18 Wo sehen Sie Aufgaben eines regionalen Gremiums?

#### 14-18. Wo sehen Sie die Aufgabe eines regionalen Gremiums?

1 : Ganz und gar nicht einverstanden, 2 : Eher nicht einverstanden, 3 : Eher einverstanden, 4 : Ganz und gar einverstanden

	1	2	3	4
in regelmäßigen Bevölkerungsumfragen, um Präferenzen zu ermitteln und diese in Entscheidungen des regionalen Gremiums einzubinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
in Befragungen der Landwirte/innen, um Präferenzen zu ermitteln und in Entscheidungen des regionalen Gremiums einzubinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agrarumweltmaßnahmen entwickeln und umsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
über die finanzielle Verteilung in bestimmten Agrarumweltmaßnahmen zu entscheiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schwerpunkte regional zu spezifizieren und regionale Agrarumweltmaßnahmen daraus abzuleiten und umzusetzen (siehe Verordnung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

(Quelle: Fragebogen Regionaler Beirat Northeim, Anhang III)

Abbildung 3-3 Frage 34 und 35 Worin besteht für Sie Partizipation? / Welche Form bevorzugen Sie?

**34. Worin besteht für Sie Partizipation?**

- Teilnahme an Diskussionen und Demonstrationen, etc
- Teilnahme an Beratungen in derzeitigen politischen Entscheidungsorganisationen
- Öffentliche Stellungnahmen in regionalen Medien
- regelmäßige thematisch fokussierte Bevölkerungsumfragen
- Erhalt von Entscheidungskompetenzen im Rahmen eines institutionalisierten regionalen Gremiums

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.*

**35. Welche Form bevorzugen Sie?**

- Teilnahme an Diskussionen und Demonstrationen, etc
- Teilnahme an Beratungen in derzeitigen politischen Entscheidungsorganisationen
- Öffentliche Stellungnahmen in regionalen Medien
- regelmäßige thematisch fokussierte Bevölkerungsumfragen
- Erhalt von Entscheidungskompetenzen im Rahmen eines institutionalisierten regionalen Gremium
- Sonstiges

*Wenn "Sonstiges" bitte auch Frage 36 beantworten.*

(Quelle: Fragebogen Regionaler Beirat Northeim, Anhang III)

Das regionale Gremium wird grundsätzlich positiv bewertet und ihm wird ein hohes Potential zugeschrieben, jedoch glaubt nur die Hälfte, dass Partizipation zukünftig stärker von Bedeutung ist. Bevor diese Diskrepanz näher betrachtet wird, werden die direkten Begründungen der Befragten auf die Frage nach der zukünftigen Entwicklung von Partizipation dargestellt. Erstens wird die Ansicht vertreten Partizipation ist nur für bestimmte Projekte geeignet und nicht grundsätzlich für alle AUM. Ein zweiter Standpunkt der befragten Personen besteht im mangelnden Interesse der Bevölkerung. Innerhalb der zweiten Meinung wurde wahrscheinlich von einer anderen Interpretation des Begriffs Partizipation ausgegangen.

Aus der Betrachtung des gesamten Fragebogens heraus wurden zwei Erklärungsansätze für die unterschiedlichen Positionen zur Partizipation geprüft, um die oben beschriebene Diskrepanz nachzuvollziehen:

- (1) Diejenigen, die Partizipation zukünftig keine größere Bedeutung zuschreiben, interpretieren Partizipation nicht in Form eines regionalen Gremiums. Im hier

vorgestellten Partizipationsbegriff ist das regionale Gremium mit Entscheidungskompetenz ausgestattet.

- (2) Die Hälfte der Befragten glaubt, dass die Implementierung eines regionalen Gremiums durch die Landwirtschafts- und Umweltministerium nicht oder unzureichend unterstützt wird. Aufgrund dieser geringen oder unzureichenden Unterstützung kann die zukünftige Bedeutung der Partizipation in der Agrar-Umwelt-Politik keine größere Zustimmung finden.

Beide Erklärungsansätze, (1) und (2), wurden überprüft, aber die prognostizierten Zusammenhänge ließen sich anhand der Stichproben nicht belegen. Offenbar wird die fehlende Unterstützung des Ministeriums bei der Implementierung regionaler Gremien nicht als Grund für die mangelnde Bedeutung der Partizipation gesehen. Die These eines abweichenden Verständnisses von Partizipation konnte ebenfalls nicht bestätigt werden.

### **3.2.3 Einstellungen zur Regionalisierung**

Die Regionalisierung von AUM ist neben der Partizipation das zweitwichtigste Element der vorgestellten hypothetischen Verordnung. Alle Befragten bewerten die Regionalität, d.h. auf den Naturraum abgestimmte AUM, für ihre praktische Umsetzung mit „gut“ oder „sehr gut“. Allerdings gehen zwei Beiratsmitglieder von einem hohen positiven Nutzen für einen großen Teil der AUM aus, wenn sie regionalisiert sind.

Die Mehrzahl der Befragten hätte den Begriff Region ebenso, wie er in der hypothetischen Verordnung aufgeführt ist, definiert. Trotzdem wurde die Frage gestellt, wie auch bei den Ministerien, was ihre Definition umfassen würde. Sieben von elf Befragten gaben als Antwort den „Naturraum“ an. Jeweils fünf Mitglieder geben als zweites folgende Antworten: „Grenzen einer Region sind variabel“ und „Region ist je nach Ziel zu definieren“ an. Vier Befragte stimmen als dritte Option dem „Handlungsraum“ zu. Diese Antworten zeigen einerseits eine hohe Akzeptanz der aus der hypothetischen Verordnung herauszulesenden Definition, andererseits indizieren diese Antworten auch eine Konsistenz dahingehend, dass die Länder und

---

Landkreise gemeinsam über Agrar-Umwelt-Politik entscheiden und die Entscheidungen umsetzen.

### **3.2.4 Einstellungen zu partizipativer Regionalisierung und Multi-level Governance**

Das Multi-level Governance Modell wurde von den Mitgliedern des Regionalen Beirats positiv aufgenommen. Ein Teil der Mitglieder kann sich vorstellen, dass entweder das Ministerium Gemeinden oder Landkreisen Maßnahmen und Budget vorgeben und diese dann selbst über Umsetzungsarten und Umsetzungsgebiete entscheiden, oder dass die hypothetische Verordnung selbst umgesetzt wird. Es besteht jedoch bei keiner dieser beiden Bewertungen eine eindeutige Mehrheit. Allerdings ist sieben Befragten zufolge die Dominanz des Ministeriums im Rahmen der hypothetischen Verordnung zu stark. Sie befürchten zwei grundlegende Umstände: Einerseits erwarten sie eine Behinderung der Arbeit des regionalen Gremiums. Andererseits vermuten sie eine weiterhin verminderte Akzeptanz der AUM durch die Landwirte und/oder eine geringe Akzeptanz des regionalen Gremiums. Trotz dieser Skepsis ist der Mehrheit der Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim die Zusammenarbeit sowohl mit dem Umwelt- und Landwirtschaftsministerium als auch mit der Landwirtschafts- und Umweltverwaltung „wichtig“ bis „sehr wichtig“. Den Landtag, ebenso wie die beteiligten Kreistage der Region oder den Oberbürgermeister, halten die Befragten im Rahmen einer Zusammenarbeit für weniger wichtig.

Acht der befragten Beiratsmitglieder befürworten die Organisation des regionalen Gremiums durch die nachgeordnete Landwirtschaftsverwaltung. Die Organisation umfasst das zur Verfügung stellen eines Tagungsraumes, die Einladungen zu den Sitzungen, das Protokollieren und Moderieren während der Versammlung und das Veröffentlichens der Entscheidungen nach Rücksprache mit dem Ministerium. Ein Beiratsmitglied schlägt jedoch vor, an einem unabhängigen Ort zu tagen und darüber hinaus einen externen und unabhängigen Moderator zu beauftragen.

### **3.2.5 Einstellungen zur Ergebnisorientierung**

Ergebnisorientierung wird als dritter positiver Aspekt der hypothetischen Verordnung benannt und von drei Befragten für die Zukunft von AUM explizit gewünscht. Das erscheint zunächst wenig (drei von elf Befragten), aber die Fragen sind offen formuliert. Wenn es jeweils geschlossene Fragen mit ähnlichen Antwortvorgaben gewesen wären, hätte man wahrscheinlich eine höhere Entsprechung erhalten. Daher wird diese beschriebene Tatsache als ein Hinweis auf die Akzeptanz und Aktualität des ergebnisorientierten Ansatzes verstanden. Alle Befragten gehen von einer besonders guten Eignung der Ergebnisorientierung für AUM aus. Als Vorteile werden die ökologische Effektivität und die ökonomische Effizienz benannt. Zudem wird der Ergebnisorientierung ein gutes Zeugnis zur Förderung des Wissens der Landwirte ausgestellt. Ergebnisorientierung impliziert Eigenverantwortung und Akzeptanz des Landwirts. Als nachteilig sehen die befragten Beiratsmitglieder die Kontrollintensität und die Sanktionen für den Fall des Verfehlens des Ergebnisses. Neben den Vorteilen und Nachteilen wurde, wenn auch von wenigen Befragten folgende Anmerkung gemacht: Wenn ergebnisorientierte AUM durchgeführt werden, müssen die Maßstäbe zwischen ökologisch und konventionell wirtschaftenden Betrieben unterschiedlich sein.

### **3.2.6 Einstellungen zu Ausschreibungsverfahren**

Ausschreibungen sind offensichtlich weder eindeutig positiv noch negativ für die Befragten einzuordnen. Zu dieser innovativen Komponente haben die befragten Beiratsmitglieder keine zusätzlichen Anmerkungen gemacht. Die Frage nach der praktischen Eignung wurde mehrheitlich mit „gut“ bewertet. Als Vorteile benannten sie die ökonomische Effizienz und das marktwirtschaftliche System. Zusätzlich sind die Interviewpartner des Beirats Northeim der Ansicht, die Nutzung von Ausschreibungsverfahren „zwingt“ die Landwirte sich mit der Maßnahme intensiver auseinanderzusetzen. Wenn Landwirte ein adäquates Angebot abgeben möchten, müssten sie einerseits ihre Kosten kalkulieren und andererseits bedenken, dass sie in Konkurrenz zu ihren Kollegen stehen.

Das häufigste Argument gegen Ausschreibungsverfahren lautet: die ökologische Effektivität wird durch Ausschreibungsverfahren nicht verbessert. Schließlich ist von unterschieden Ausgangszuständen der angebotenen Flächen auszugehen und somit müssen die teilnehmenden Landwirte unterschiedlich hohe Aufwendungen unternehmen, um die geforderte Leistung zu erbringen. Diese Leistung muss, nach Ansicht der Befragten nicht automatisch die ökologisch sinnvollste sein. Zudem gehen die Befragten von der Notwendigkeit eines hohen Wissensstandes der Landwirte aus. Weitere Nachteile sehen die Beiratsmitglieder in dem hohen Verwaltungsaufwand.

### **3.3 Diskussion und Vergleich beider Befragungen**

Insgesamt ist festzustellen, dass die befragten Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim eine grundlegend positive Einstellung gegenüber dem gesamten Konzept haben. Sie bewerten alle innovativen Komponenten, wenngleich sie auch Nachteile identifizierten, als positive Aspekte für AUM. Ihre Aussagen haben einen besonderen Wert, nicht nur für das Forschungsprojekt. Die Mitglieder des Beirates haben das Konzept im Rahmen der Pilotstudie selbst mit begleitet und initiiert. Sie können aus der Perspektive der Anwendung heraus bewerten und argumentieren. An dieser Stelle ist jedoch folgendes anzumerken: Im Hinblick der aktiven Teilnahme der Beiratsmitglieder am Forschungsprojekt ist von einer positiven Grundeinstellung und folglich von einer subjektiven Bewertung auszugehen. Die Mitgliedschaft ist freiwillig und ehrenamtlich. Dementsprechend ist eine gewisse Unzufriedenheit mit den aktuellen AUM sowie eine bestehende Bereitschaft AUM positiv weiterzuentwickeln anzunehmen, wenngleich jeder eigene Ideen, Vorstellungen und Anmerkungen zu diesem Projekt hat.

Die grundlegenden Einstellungen und Einschätzungen des Beirats Northeim sind häufig gegensätzlich zu denen der befragten Ministerien. Die folgenden Ausführungen stellen einen Vergleich einzelner Fragenkomplexe heraus und belegen die eingangs in dieses Kapitel formulierte Hypothese. Im Rahmen des folgenden Vergleichs wird, wie bereits erwähnt, zu bedenken, von zwei unterschieden

Grundgesamtheiten ausgegangen (sechs Befragungen in den Ministerien und elf befragte Beiratsmitglieder). Dies ist grundsätzlich zu bedenken. Aus diesem Grund wird von nun an zusätzlich mit Prozentwerten argumentiert, wobei hier Verzerrungen zu beachten sind. In den Tabellen 3-1 bis 3-7 wird die absolute Häufigkeit von Antworten in Klammern dargestellt.

Vergleicht man zunächst die Antworten des Ministeriums mit denen des Regionalen Beirats zum Multi-level Governance Modell und im Besonderen zur neuen Rolle des Ministeriums, sind grundlegende Unterschiede feststellbar. Insbesondere die Partizipation und die Regionalisierung weisen gegensätzliche Argumentationen auf. Während die Ministerien Partizipation stark ablehnen, befürworten sie dagegen die befragten Beiratsmitglieder und stufen sie für die Umsetzung von AUM als besonders wichtig ein. Ähnlich verhält es sich mit der Regionalisierung. Die Ministerien sind der Ansicht, AUM benötigen keine weitere räumliche Spezifizierung. Die Beiratsmitglieder hingegen sehen in der Regionalisierung eine positive Rückkopplung zur gesellschaftlichen Akzeptanz, ökonomischen Effizienz und ökologischen Effektivität. Dieser sich abzeichnende Trend ist auch in den Antworten auf die Frage nach der Definition einer Region zu erkennen. Die Antworten der Beiratsmitglieder entsprechen gut der vorgegebenen Definition in der hypothetischen Verordnung, für die Ministerien aber sind die Bundesländer als Regionen ausreichend.

Eine wesentliche Fragestellung im Rahmen des Multi-level Governance Modells ist, wie sich die Positionen hinsichtlich der Partizipation unterscheiden. Mehr als die Hälfte der Beiratsmitglieder (58,3 %) glaubt, dass aktive Partizipation in der Agrar-Umwelt-Politik in Zukunft stärker von Bedeutung sein wird. In den befragten Ministerien vertreten zwei Drittel der Befragten (66,7 %) eine gegenteilige Meinung. Partizipation wird demnach nicht zunehmen und eine Zunahme ist auch nicht gewollt. Weiterhin sehen etwa zwei Drittel der befragten Mitarbeiter der Ministerien in der Partizipation und dem regionalen Gremien eine große Schwachstelle der hypothetischen Verordnung für die Praxis. Auch insgesamt bewerten die Ministerien Partizipation eher als ungeeignet für AUM. In der

Befragung der Beiratsmitglieder beurteilt nur ein Beiratsmitglied (9 %) die Partizipation hinsichtlich ihrer Eignung für die Praxis als schwierig. Vielmehr wird das regionale Gremium von 60 % der Beiratsmitgliedern als umsetzbar, sogar über die Grenzen Nordheims hinaus bewertet. 50 % der befragten Personen in den Ministerien können sich, in Abhängigkeit von den Kompetenzen eines regionalen Gremiums, nur „zum Teil“ vorstellen mit einem solchen Gremium zusammenzuarbeiten. Zusätzlich ist auch hier die Kritik des Beirats zu beachten, nach der das Ministerium innerhalb des Multi-level Governance Modells eine zu starke Dominanz aufweist. Aus diesen Tatsachen heraus ist folgendes festzustellen: Es gibt ganz eindeutig eine Diskrepanz in der Bewertung von partizipativer Regionalisierung. Hier sind die Mitglieder des Beirats hinsichtlich der Entwicklung des partizipativen Ansatzes in der Agrar-Umwelt-Politik optimistischer als die Mitarbeiter der befragten Ministerien. Dieses Ergebnis ist wahrscheinlich wenig überraschend, wenn man bedenkt, dass die Beiratsmitglieder ihr eigenes Gremium nicht oder nur bedingt negativ kritisieren werden.

Im Rahmen der Frage, wie die neue Rolle des Ministeriums aussehen könnte (Abbildung 3-4), gehen die Meinungen zwischen den Interviewpartnern aus dem Ministerium und den Beiratsmitgliedern ebenfalls auseinander. Die grundlegende Einstellung zum Multi-level Governance Model ist beim Regionalen Beirat Northeim positiver als bei den Interviewpartnern aus den Ministerien. Dementsprechend stimmen sieben Beiratsmitglieder (64 %) folgendem Punkt zu: „das Ministerium gibt Gemeinden / Landkreisen Maßnahmen und Budget vor und diese entscheiden, wie sie die Maßnahmen umsetzen und für ihren Naturraum spezifizieren“ (siehe Abbildung 3-4). Diesen Punkt unterstützen aber nur zwei Ministerien (33 %). Zudem pflichteten innerhalb der gleichen Frage fünf Beiratsmitglieder einem weiteren Punkt bei: „das Ministerium legt Ziele und Schwerpunkte der Agrarumweltmaßnahmen fest, verteilt das Budget und kontrolliert die regionalen Maßnahmen ob Ziele und Schwerpunkte erfüllt wurden“ (siehe Abbildung 3-4). Erwartungsgemäß wurde dieser Punkt von 66 % der Befragten in

den verschiedenen Ministerien abgelehnt. Bezüglich der neuen Rolle des Ministeriums ist auch innerhalb des Beirats keine klare Meinungsstruktur erkennbar. Eher scheinen die befragten Beiratsmitglieder zum Zeitpunkt der Befragung nicht sicher zu sein, wie die neue Funktion der Ministerien aussehen könnte. Aus den Anmerkungen ist aber die Ablehnung der Dominanz des Ministeriums, wie sie für die Beiratsmitglieder aus der hypothetischen Verordnung hervorgeht, zu erkennen. Die Ministerien hingegen beziehen hier eine eindeutigere Position. Die Befragten lehnen die Alternativen eher ab. Lediglich der Vorschlag „Abgabe von Kompetenzen an Gemeinden/Landkreise“ findet teilweise Zustimmung (33 %), sofern die Verantwortung gegenüber der Europäischen Union ebenfalls an diese Institutionen übertragen wird.

Abbildung 3-4 Frage zur Rolle des Ministeriums

**5-7. Wenn es zur Regionalisierung kommen sollte, wie könnte Ihrer Meinung die neue Rolle des Ministeriums aussehen?**

1 : gar nicht, 2 : eher nicht, 3 : je nach dem, 4 : eher ja, 5 : ganz und gar

	1	2	3	4	5
Das Ministerium gibt Gemeinden / Landkreisen Maßnahmen und Budget vor und diese entscheiden, wie sie die Maßnahmen umsetzen und für ihren Naturraum spezifizieren	<input type="checkbox"/>				
Das Ministerium hat die Finanz- und Kontrollkompetenz	<input type="checkbox"/>				
Das Ministerium legt Ziele und Schwerpunkte der Agrarumweltmaßnahmen fest, verteilt das Budget und kontrolliert die regionalen Maßnahmen hinsichtlich der Ziel- und Schwerpunktsetzung (siehe Verordnung)	<input type="checkbox"/>				

(Quelle: Fragebogen für die Ministerien und des Regionalen Beirats)

Somit scheinen die Ministerien offensichtlich nicht bereit zu sein, Kompetenzen im Rahmen des Multi-level Governance Modells abzugeben.

Vergleicht man hierzu die Antworten auf die Frage welche Voraussetzungen erfüllt sein müssten, um das Konzept der Multi-level Governance umzusetzen, ist festzustellen, dass die Ministerien insgesamt eher die agrarpolitische Perspektive betrachten (siehe Tabelle 3-1). Sie diskutieren die Umsetzungsvoraussetzungen grundlegend in Bezug auf die Europäische Union und die verwaltungstechnische Umsetzung. Die Beiratsmitglieder setzten sich dagegen stärker mit der praktischen

Seite der Landwirtschaft auseinander. Ihre Antworten beziehen sich mehr auf die direkte Umsetzung in der Region. Folgende Aussagen wurden zur Umsetzung des vorgeschlagenen Konzeptes gemacht.

Tabelle 3-1 Voraussetzungen zur Umsetzung des Konzeptes

<b>Regionaler Beirat</b> (11 Befragte)	<b>Ministerien</b> (6 Befragte)
1. Bessere Finanzmittelausstattung für AUM (3; 27 %)	1. EU- Verwaltungssystem entsprechend verändern (3; 50 %)
2. Schulungen für die Landwirte und ausreichend Zeit sich mit dem neuen Konzept auseinander zusetzen (2; 18 %)	2. Geringe Einflussnahme von Lobbygruppen (2; 33 %)
2. Verlässliche Zusammenarbeit zwischen nachgeordneter Landwirtschafts-verwaltung, Landkreis(en), Ministerien und Beirat (2; 18 %)	2. Allgemeine Agrar-Umwelt-Politik sollte aus erster Säule abgedeckt werden - AUM sollten nur für kleinräumige, besondere Umwelten entwickelt werden (2; 33 %)

(Quelle: eigene Darstellung, Ergebnisse der Befragung; (in Klammern – Häufigkeit absolut und prozentual))

Der zweite Schwerpunkt des Vergleichs sind die Antworten zur Frage nach den Wünschen für die Zukunft von AUM. Als Zukunftswunsch dominiert in den Ministerien der Flexibilisierungsaspekt, den alle Befragten (100 %) nannten. Daran anschließend besteht der Wunsch der Wiedereinführung der Anreizkomponente zur Erhöhung der Akzeptanz und Teilnahme. Die befragten Ministerien berücksichtigen ebenfalls die Handlungsfreiheit der Landwirte sowie die Effizienz von AUM. Beide Forderungen ließen sich durch einen ergebnisorientierten Ansatz erreichen. Die Ergebnisorientierung wird auch von 27 % der Beiratsmitglieder explizit gewünscht. Darüber hinaus spielt der Finanzierungsaspekt, insbesondere die Erhöhung der Ausgleichszahlungen, eine Rolle. Als wünschenswert für die Zukunft von AUM werden vom Regionalen Beirat außerdem die Interessenberücksichtigung von Landwirtschaft, Umwelt und Bevölkerung, sowie die Erhöhung der Akzeptanz der

Maßnahmen in der Bevölkerung angesehen. Diese Aspekte werden von den Ministerien nicht erwähnt. Die Beiratsmitglieder regen weiterhin den gezielten Einsatz von AUM in besonders benachteiligten Gebieten an. Auch auf diesen Wunsch wird von den Ministerien nicht explizit eingegangen. Aus diesen Ergebnissen lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass im Gegensatz zu den Ministerien, bei denen die flexible Gestaltung der AUM im Vordergrund steht, die Mitglieder des Regionalen Beirats besonders die partizipativen Aspekte berücksichtigen. Dieses Ergebnis ist ebenfalls unter Berücksichtigung der besonderen Rolle des Beirats Northeim als aktiver Teilnehmer des Forschungsprojektes zu betrachten. Die Ergebnisorientierung und der finanzielle Aspekt werden sowohl von den Beiratsmitgliedern, wie auch von den befragten Ministerien erwähnt.

Als dritten Schwerpunkt in dieser Diskussion werden einzelne Fragen und deren Beantwortung miteinander vergleichen, um Übereinstimmungen und Gegensätze im Antwortverhalten zwischen den vorwiegend *theoretisch* arbeitenden Ministerien und den vorwiegend *praktisch* orientierten Beiratsmitgliedern herauszustellen.

Auf die Frage welche Aspekte als interessant und positiv bewertet werden, gab es deutliche Unterschiede (siehe Tabelle 3-2). Während alle Beiratsmitglieder die Partizipation benannten, wurde von den befragten Ministerien am häufigsten die Ergebnisorientierung genannt. An zweiter Stelle stehen für die Beiratsmitglieder regionalisierte AUM und für die Ministerien die Ausschreibungsverfahren. Die Ergebnisorientierung wird von den Beiratsmitgliedern an dritter Stelle genannt. Die Ministerien haben zwei Nennungen auf dem dritten Platz, die Partizipation und die Regionalität.

Tabelle 3-2 Besonders interessante und positive Aspekte

<b>Regionaler Beirat</b> (11 Befragte)		<b>Ministerien</b> (6 Befragte)	
1.	Partizipation in Form des regionalen Gremiums (11; 100%)	1.	Ergebnisorientierung (5; 83 %)
2.	Regionalität von AUM (5; 45 %)	2.	Ausschreibungsverfahren (3; 50 %)
3.	Ergebnisorientierung (4; 36 %)	3.	Partizipation (1; 17 %), Regionalität (1; 17 %)

(Quelle: eigene Darstellung, Ergebnisse der Befragung; (in Klammern – Häufigkeit absolut und prozentual))

Ergebnisorientierung wird also sowohl von den Beiratsmitgliedern als auch von den Ministerien mehrfach erwähnt (Rangplatz) und wird insgesamt von knapp der Hälfte aller Befragten positiv bewertet. Große Diskrepanzen zeigen sich erneut bei der Partizipation.

Während die Beiratsmitglieder die dominante Rolle des Ministeriums weniger akzeptieren, lehnen die Ministerien eine Abgabe von Kompetenzen an das regionale Gremium prinzipiell ab. Hieraus könnten sich Konflikte zwischen den politischen Ebenen sowie zwischen Politikern und privaten Akteuren bei der dauerhaften Umsetzung der Partizipation ergeben. Auffällig ist weiterhin, dass die Ministerien drei der vier neuen Komponenten zur Umsetzung von AUM im praxisrelevanten Sinn negativ bewerten (siehe Tabelle 3-3). Dagegen bezieht sich die Kritik des Beirats eher auf einzelne Aspekte. Sie lehnen keine der neuen Bestandteile von AUM grundsätzlich ab. Festzuhalten bleibt somit: Während die Ministerien wesentliche Elemente der hypothetischen Verordnung ablehnen, sind die Beiratsmitglieder hinsichtlich der innovativen Komponenten wesentlich aufgeschlossener eingestellt. Sie kritisieren einzelne Aspekte, beispielsweise im Rahmen partizipativer Regionalisierung die Dominanz des Ministeriums.

Tabelle 3-3 Aspekte, die keine Akzeptanz finden

<b>Regionaler Beirat</b> (11 Befragte)	<b>Ministerien</b> (6 Befragte)
1. Kompetenzverteilung, insbesondere die neue Rolle des Ministeriums (7; 63 %)	1. Regionalisierung (4; 66 %)
2. Erhebung und Berücksichtigung der Bevölkerungsumfragen (3; 27 %)	2. Partizipation (3; 50 %)
3. --	3. Ausschreibung (2; 33 %) Abgabe von Entscheidungs- und Kontrollkompetenz (2; 33 %)

(Quelle: eigene Darstellung, Ergebnisse der Befragung; (in Klammern – Häufigkeit absolut und prozentual))

Im Rahmen der Frage nach den praktischen Schwachstellen sind die Antworten ähnlich den nicht zu akzeptierenden Aspekten. Aus diesem Grund sind diese nur in der Tabelle 3-4 ausführlicher dargestellt. Die These, dass die Ministerien den Großteil der neuen Komponenten ablehnen, während die Beiratsmitglieder die Dominanz der Ministerien kritisieren, wird bestätigt (siehe Tabelle 3-5). Nach Meinung der Ministerien sind besonders die Umsetzungskomponenten Ausschreibungsverfahren, Partizipation und Regionalisierung problematisch.

Tabelle 3-4 Schwachstellen für die Praxis

<b>Regionaler Beirat</b> (11 Befragte)	<b>Ministerium</b> (6 Befragte)
1. Neue Rolle des Ministeriums (7; 63 %)	1. Regionalisierung/ Partizipation/Ausschreibungsverfahren (jeweils 4; 66 %)
2. Ausschreibungsverfahren/ Ergebnisorientierung/ keine Schwachstellen (jeweils 3; 27 %)	2. Ergebnisorientierung (2; 33 %)
3. Regionalisierung (2; 18 %)	3. --

(Quelle: eigene Darstellung, Ergebnisse der Befragung; (in Klammern – Häufigkeit absolut und prozentual))

Die Ministerien sehen vor allem in den Umsetzungsvorgaben Regionalisierung, Partizipation und Ausschreibungsverfahren große Schwachstellen für die Praxis. Das bedeutet, sie bewerten drei der vier neuen Komponenten von AUM als ungeeignet für die praktische Anwendung. Hingegen sehen die Beiratsmitglieder erneut die

größten Probleme in der dominanten Rolle des Ministeriums, die ihre Arbeit behindern könnte. Die neuen Komponenten werden von ihnen weniger stark kritisiert, wie aus der Tabelle 3-5 ersichtlich wird. Die Beiratsmitglieder bewerten alle innovativen Komponenten hinsichtlich ihrer Brauchbarkeit für AUM im arithmetischen Mittel<sup>25</sup> mit „gut“. Die größte Zustimmung erhalten die Partizipation und die Regionalisierung der Maßnahmen. Die Ministerien sind abermalig kritischer gegenüber den innovativen Komponenten. Sie beurteilen die Partizipation, die Regionalität und die Ergebnisorientierung bezüglich ihrer Eignung für AUM im Durchschnitt mit „befriedigend“, die Anwendung von Ausschreibungsverfahren sogar mit „ausreichend“. Somit schätzen die befragten Mitglieder der Ministerien die Eignung der Komponenten für AUM insgesamt schlechter ein als die befragten Beiratsmitglieder.

Tabelle 3-5 Bewertung der Komponenten für die Praxis

<b>Komponenten</b>	<b>Regionaler Beirat (11 Befragte)</b>	<b>Ministerien (6 Befragte)</b>
Partizipation	„gut“ <i>Mittelwert: 4,3</i>	„befriedigend“ <i>Mittelwert: 2,8</i>
Regionalisierung	„gut“ <i>Mittelwert: 4,3</i>	„befriedigend“ <i>Mittelwert: 2,8</i>
Ergebnisorientierung	„gut“ <i>Mittelwert: 3,6</i>	„befriedigend“ <i>Mittelwert: 3,3</i>
Ausschreibungen	„gut“ <i>Mittelwert: 3,5</i>	„ausreichend“ <i>Mittelwert: 2,2</i>

(Quelle: eigene Darstellung, Ergebnisse der Befragung; (in Klammern – Häufigkeit absolut und prozentual), (zum Mittelwert siehe Fußnote))

Bei detaillierter Betrachtung der benannten Vor- und Nachteile der Ergebnisorientierung (Tabelle 3-6) ist eine höhere Übereinstimmung im Antwortverhalten nachweisbar. So stellen die Erhöhung der ökonomischen Effizienz und die ökologische Treffsicherheit sowie der Autonomiezugewinn der Landwirte nach Ansicht beider Befragtengruppen die wichtigsten Vorteile der Ergebnisorientierung dar. Einerseits befindet ein Teil der Befragten aus den

<sup>25</sup> Je höher das arithmetische Mittel ist, desto besser die Bewertung. 5 Punkte = sehr gut; 1 Punkt = schlecht

Ministerien und des Beirats die Kontrolle der Ergebnisse als einfacher und stellt sie somit als Vorteil dar, andererseits beurteilt der andere Teil beider Interviewparteien den hohen Kontrollaufwand als nachteilig. Die Meinungen zum Kontrollaufwand sind demnach indifferent. Es ist aber nicht genau spezifizierbar, warum die Kontrolle als Vor- und Nachteil benannt wurde. Ein weiterer Nachteil der Ergebnisorientierung wird von beiden Interviewparteien im problematischen Umgang mit Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung der Zielvereinbarung gesehen. Damit stellt die Klärung der Kontroll- und Sanktionsfrage einen wichtigen Aspekt in Verbindung mit dem ergebnisorientierten Ansatz dar.

Tabelle 3-6 Vor- und Nachteile der Ergebnisorientierung

	<b>Regionaler Beirat</b> (11 Befragte)	<b>Ministerien</b> (6 Befragte)
<b>Vorteile</b>	1. Erhöhung der ökologischen Treffsicherheit, ökonomischen Effizienz, Vereinfachung der Kontrolle (6; 55 %)	1. Flexibilität und Kreativität bei der Umsetzung der AUM (5; 83 %)
	2. Förderung des Know-hows der Landwirte durch Eigenverantwortlichkeit der Landwirte, Kommunikation und Akzeptanz durch gemeinsame Zielvereinbarungen (4; 36 %)	2. Die Ergebnisse sind eindeutig zu ermitteln (4; 66 %)
<b>Nachteile</b>	1. Aufwendige Kontrolle und harte Sanktionen bei Nichterreichung der Ziele (5; 45 %)	1. Aufwendige Kontrolle und harte Sanktionen im Falle eines negativen Ergebnisses (Fünf-Jahres Regel) (5; 83 %)
	2. Nur für bestimmt kurzfristig überprüfbare AUM geeignet (2; 18 %)	2. Ergebnisorientierung bringt Unsicherheit für Landwirte, dadurch gering Akzeptanz (4; 66 %)

(Quelle: eigene Darstellung, Ergebnisse der Befragung; (in Klammern – Häufigkeit absolut und prozentual))

Vor- und Nachteilen wurden auch für Ausschreibungsverfahren erfragt (Tabelle 3-7). Auch im Rahmen dieser Frage sind Argumentationen beider Interviewgruppen analog. Der meistgenannte Vorteil von Ausschreibungsverfahren stellt sowohl für die Ministerien als auch für die Beiratsmitglieder die Steigerung der ökonomischen

Effizienz dar. Ein weiterer positiver Effekt ist aus Sicht der Ministerien die Steigerung der ökologischen Treffsicherheit durch eine flexiblere und spezifischere Gestaltung von AUM. Diese Auffassung wird von den Beiratsmitgliedern allerdings nicht geteilt oder vielmehr nicht genannt. Sie sehen in der Anwendung von Ausschreibungsverfahren eher die Gefahr einer Herabsetzung der ökologischen Effektivität. Einig sind sich alle Befragten jedoch wiederum darin, dass der mit Ausschreibungen verbundene hohe Verwaltungsaufwand einen Nachteil darstellt. Damit besteht eine Uneinigkeit lediglich hinsichtlich des Einflusses von Ausschreibungsverfahren auf die ökologische Effizienz.

Tabelle 3-7 Vor- und Nachteile von Ausschreibungsverfahren

	<b>Regionaler Beirat</b> (11 Befragte)	<b>Ministerien</b> (6 Befragte)
<b>Vorteile</b>	1. Marktwirtschaftlich und hohe Effizienz (5; 45 %)	1. Höhere ökonomische Effizienz (5; 83 %)
	2. Freiwilligkeit der Teilnahme (3; 27 %)	2. Spezifischere und flexiblere Ausgestaltung der Maßnahmen, dadurch höhere ökologische Effektivität (2; 33 %)
<b>Nachteile</b>	1. Negative Beeinflussung der ökologischen Effektivität, da günstigstes Angebot nicht das ökologisch sinnvollste sein muss (9; 81 %)	1. Hoher Verwaltungsaufwand und schlechte Planbarkeit der finanziellen Ressourcen (4; 66 %) 1. Landesweite Maßnahmen unmöglich, weil eine Ungleichbehandlung der Landwirte erfolgt (4; 66 %)
	2. Hoher Verwaltungsaufwand (3; 27 %) 2. Hoher Wissensstand von Seiten der Landwirte nötig (3; 27 %)	2. --

(Quelle: eigene Darstellung, Ergebnisse der Befragung; (in Klammern – Häufigkeit absolut und prozentual))

### 3.4 Internetbasierte Evaluierung der Agrar – Umwelt – Maßnahmen in Deutschland

Aufgrund der geringen Fürsprache zum Vorschlag des institutionellen Wandels – dem Multi-level Governance Modell erfolgt nun eine detaillierte Analyse aller in Deutschland implementierten AUM. Angesichts der negativen Einstellungen der

befragten Personen in den Ministerien gegenüber den innovativen Komponenten und des Wissens, dass einige Bundesländer sowohl bereits ergebnisorientierte als auch regionalisierte Maßnahmen anbieten, ist eine genauere Betrachtung der AUM unabdingbar. Diese Evaluierung wird deshalb auch in Beziehung zur vorgenommenen Befragung der Ministerien gesetzt. Zuerst wird kurz die Methodik vorgestellt. Im Anschluss daran erfolgt die Darstellung der Ergebnisse, wieder entlang der innovativen Komponenten – „Partizipation“, „Regionalisierung“, „Ergebnisorientierung“ und „Ausschreibungsverfahren“. Zuletzt werden diese Ergebnisse in einen Zusammenhang mit der Befragung der Ministerien gebracht.

### **3.4.1 Methodischer Hintergrund**

Die Evaluierung der aktuellen AUM der deutschen Bundesländer basiert grundlegend auf Informationen aus dem Internet. Dabei wurden die Homepages der Landesministerien für Landwirtschaft und Umwelt genutzt (siehe Anhang IV). In die Evaluierung selbst wurden nur AUM mit Länderhoheit einbezogen. AUM, die von Kommunen finanziert und verantwortet werden, sind von der Untersuchung ausgeschlossen, da sie in der Regel von der Europäischen Union nicht kofinanziert werden. Aufgrund des Abschlusses der Evaluierung der AUM im Juli 2008, flossen in die Bewertung keine AUM, die im Zuge des Health Checks oder in der Zeit danach entstanden, ein. Zusätzlich wurde nach dieser Recherche, die Mitte Juli abgeschlossen war, ein bis dahin nicht veröffentlichter Bericht von Thomas et al. (2008) genutzt. Dieser Bericht diente vor allem zu Kontrollzwecken. Anhand der Listung aller recherchierten Maßnahmen erfolgte mittels ihrer Beschreibung eine Prüfung dahingehend, ob eine der innovativen Komponenten Anwendung findet. Eine Evaluierung der AUM der deutschen Bundesländer weist eine Reihe an Herausforderungen auf. Eine besonders große Herausforderung stellt der jeweilige Umfang von AUM dar. Jedes Bundesland kann unter den Punkt „214“<sup>26</sup> verschiedene Maßnahmenpakete zusammenfassen (siehe Tabelle 3-8). Während in einem Bundesland der Vertragsnaturschutz oder Natura-2000-Maßnahmen dazu

---

<sup>26</sup> Der zweite Schwerpunkt der zweiten Säule setzt sich aus zwölf Maßnahmen zusammen (Maßnahme 211 bis Maßnahme 227). Die Maßnahme „214“ beinhaltet die Zahlungen für AUM (Tietz 2007).

zählen, werden in einem anderen Bundesland unter dem Punkt „214“ nur reine AUM nach der GAK und dem Gewässerschutz zusammengefasst. Diese Betrachtungsweise macht eine Recherche sehr aufwendig. Ein weiteres Problemfeld sind die unterschiedlichen Namen für die Programme. Einige Länder haben ihrem Agrar-Umwelt-Programm<sup>27</sup> einen Namen gegeben, wie zum Beispiel das KULAP in Bayern, andere Bundesländer haben keine spezifischen Namen vergeben. Dieser Umstand erschwert das Auffinden der Maßnahmenbeschreibungen besonders dann, wenn die AUM nicht als solche gekennzeichnet sind. Das dritte wesentliche Problem betrifft die sehr differenzierten Strukturen der Internetseiten einiger Länderministerien. Sie sind häufig unübersichtlich und benutzerunfreundlich aufgebaut, wodurch das Auffinden der AUM erschwert wird. Oft gibt es nur einen Förderkatalog in dem die gesamte Agrarförderung beschrieben wird. Um die AUM zu finden, ist der Nutzer gezwungen den Katalog als PDF-Dateiformat herunterzuladen und zu durchsuchen. Hier ist es dann aufwendig und zum Teil schwierig, die AUM als solche zu erkennen. Manchmal kommt es vor, dass einige Maßnahmen unzureichend beschrieben sind. Die Maßnahmenkataloge an sich sind in manchen Bundesländern durch die vielen Variationen und Ergänzungsmaßnahmen, die häufig möglich sind, sehr unübersichtlich. Wenn Gebietskulissen für einzelne Maßnahmen bestehen, ist es in der Regel problematisch, Übersichtskarten oder sonstige nützliche Informationen zu den Gebietskulissen zu erhalten. Wenn die Übersichtskarten beispielsweise als Anlage an die Maßnahmenbeschreibung beigefügt wären, würde das eine Recherche sehr erleichtern. Diese beschriebenen Herausforderungen weisen für eine vergleichende Evaluierung erhebliche Probleme auf, zum Beispiel für den Vergleich der Anzahl von AUM oder auch im Rahmen des finanziellen Budgets. Trotzdem werden beide Vergleiche durchgeführt.

---

<sup>27</sup> Unter einem Agrar-Umwelt-Programm werden alle Agrar-Umwelt-Maßnahmen zusammengefasst. In der Bundesrepublik Deutschland bestehen somit vierzehn unterschiedliche Agrar-Umwelt-Programme, die in sich wieder eigene und in ihrer Umsetzung verschiedene Agrar-Umwelt-Maßnahmen aufweisen.

Tabelle 3-8 AUM der Bundesländern

<b>Bundesland</b>	<b>Schwerpunkt 214 = AUM</b>
Bayern	Kulturlandschaftsprogramm(KULAP), Vertragsnaturschutzprogramm (VNP ), Erschwernisausgleich (EA)
Baden- Württemberg	MEKA III, VNP
Brandenburg und Berlin	KULAP (A: Umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum erhaltende Bewirtschaftung und Pflege des Grünlandes, B: Umweltgerechter Acker- und Gartenbau sowie Sicherung reich strukturierter Feldfluren, C: Erhaltung der genetischen Vielfalt)
Hamburg	Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL), VNP
Hessen	Ökologischer Landbau, Anbau von Zwischenfrüchten oder Untersaaten auf Ackerflächen /Winterbegrünung, Anlage von Blühflächen oder Schonstreifen, Standortangepasste Grünlandextensivierung
Mecklenburg- Vorpommern	VNP auf Grünlandflächen, Integrierter Obst- und Gemüseanbau, Ökologische Anbauverfahren, Anwendung erosionsmindernder Produktionsverfahren des Ackerfutterbaus
Niedersachsen und Bremen	Niedersächsisches und Bremer Agrarumweltprogramm (NAU/BAU), Kooperationsprogramm Naturschutz (KoopNat), Grundwasserschonende Bewirtschaftung (GSL)
Nordrhein- Westfalen	MSL, Anlage von Uferrandstreifen (UFE), Zucht und Haltung vom Aussterben bedrohter lokaler Haustierrassen (NUT), Vertragsnaturschutz (VNS)
Rheinland-Pfalz	Programm zur Förderung extensiver Erzeugungspraktiken im Agrarbereich aus Gründen des Umweltschutzes und des Landschaftserhalts: Agrar-Umwelt-Landwirtschaft (PAULa), VNS
Saarland	Förderung ökologischer Anbauverfahren, Extensive Bewirtschaftung des Dauergrünlandes mit höchstens 1,4RGV/ha Hauptfutterfläche, Maßnahmen zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Förderung von artenreichem Grünland, Streuobstförderung

Sachsen	Stoffeintragsminimierende Bewirtschaftung, extensive Grünlandwirtschaft und Naturschutzgerechte Grünlandbewirtschaftung und Pflege / naturschutzgerechte Bewirtschaftung und Gestaltung von Ackerflächen, Umweltgerechter Gartenbau, Weinbau u. Hopfenanbau (UGA), Erhaltung genetischer Ressourcen (ER), Naturschutz und Erhalt der Kulturlandschaft (NAK)
Sachsen-Anhalt	MSL, VNP, Erhaltung genetischer Ressourcen der Landwirtschaft, Umweltschonender Anbau
Schleswig-Holstein	Dauergrünlandprogramm (DGP), Halligprogramm (HP), Reduzierung der Stoffeinträge in Gewässer, Ökologische Anbauverfahren, VNS
Thüringen	KULAP (Landwirtschaft und Gartenbau: L-Maßnahmen; Naturschutzmaßnahmen: N-Maßnahmen; Maßnahmen zur Erhaltung genetischer Ressourcen; Maßnahmen des Gewässerschutzes)

(Quelle: eigene Darstellung, Daten aus der Internetrecherche und der Deutsche Vernetzungsstelle <http://www.leaderplus.de/index.cfm/00024F0A126E15638B1A6521C0A8D816>)

In einem zweiten Schritt erfolgte die Messung der Bedeutung der AUM. Hierfür wurden folgende Indikatoren herangezogen:

- (1) Berechnung des finanziellen Anteils der AUM innerhalb der zweiten Säule.
- (2) Erfassung aller auf der Homepage veröffentlichten Presstexte und Messung des Anteils der Presstexte mit einem Bezug zu AUM.

Diese beiden Erhebungen sollen Aufschluss über die Wichtigkeit von AUM in den unterschiedlichen Ministerien geben. Hierdurch sollen Fragen, wie zum Beispiel „haben AUM einen besonderen Stellenwert in den Ministerien“ oder „nehmen AUM einen hohen Stellenwert im Ministerium ein“, eine Antwort erhalten“.

Die erhobenen Daten sind einerseits in Tabellen dargestellt, andererseits wurden sie kategorisch in thematischen Karten unter Verwendung von *ArcView 2.3* verarbeitet.

Nach Erarbeitung der Karten erfolgte eine graphische Bearbeitung mit *Photoshop 6.0*, um die Karten optimal in den Text einbauen zu können.

### 3.4.2 Partizipation

Für diese internetbasierte Recherche wurde der Partizipationsbegriff ausgeweitet, da zunächst sowohl die Vermutung als auch die Erwartung bestand, keine partizipativen Ansätze in den aktuellen AUM zu identifizieren. Die Stufe der Partizipation (Arnstein 1969) musste nicht der in der hypothetischen Vorordnung vorgeschlagenen Stufe, „Delegated Power“, entsprechen. Vielmehr erfolgte bereits bei Bürgerbeteiligungen in einfachen Formen die Kennzeichnung der AUM als „innovativ“. Nach einer genauen Analyse aller AUM in Deutschland wurden schließlich in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Hamburg bezüglich der Natura-2000-Maßnahmen oder anderen Naturschutzmaßnahmen partizipative Prozesse identifiziert, die im Rahmen von AUM honoriert werden. Tabelle 3-9 benennt diese Maßnahmen. Die vermutlich stärkste Form der Partizipation nach Arnstein (1969) wird in Schleswig-Holstein gefördert. Bei den beiden anderen Maßnahmen erscheint die Form der Partizipation schwächer, weil laut den Maßnahmenbeschreibungen lediglich eine Beteiligung der Bürger anzustreben ist. In Schleswig-Holstein hingegen soll ein „Lokales Bündnis“ gefördert werden, wobei auch hier nicht eindeutig beschrieben ist, wie sich dieses Bündnis konstituieren soll.

Tabelle 3-9 Partizipative AUM in den deutschen Bundesländern

Bundesland	Agrar-Umwelt-Maßnahmen
Schleswig-Holstein	Zuwendungen für die Arbeit „Lokaler Bündnisse“ zur Umsetzung von Natura-2000
Hamburg	Schutz und Entwicklung von Flächen mit hohem Naturschutzwert
Baden-Württemberg	Dienstleistungen für Biotopvernetzung und Mindestflur (E1: Konzeption und Beratung zu deren Einführung)

(Quelle: eigene Darstellung)

### 3.4.3 Regionalisierung

Die Regionalisierung wurde in den Interviews der Ministerien aus naturschutzfachlicher Sicht nicht grundlegend abgelehnt, aber für die verwaltungstechnische Umsetzung der meisten AUM als inadäquat empfunden.

Dieser Fakt löst Verwunderung aus, weil bekannt war, dass einige Bundesländer für einen Teil ihrer AUM so genannte Gebietskulissen festgelegt haben. Gebietskulissen könnten schließlich, so die Annahme, als eine gewisse Art der Regionalisierung bezeichnet werden. Während der internetbasierten Recherche wurde jedoch festgestellt, dass die Länder den Begriff „Gebietskulisse“ sehr unterschiedlich nutzen. Zum einen werden bestimmte Flächen, die spezielle Eigenschaften aufweisen, wie zum Beispiel Vogelbrutplätze oder Streuobstwiesen, als Gebietskulisse bezeichnet. Häufig werden auch die Flora-Fauna-Habitat -Gebiete<sup>28</sup> und die Natura-2000- oder WRRL-Gebiete als Gebietskulissen bezeichnet. Diese Gebiete sind in der Regel sehr klein oder beziehen sich sogar nur auf einzelne Flächen/Schläge. Zum anderen können Gebietskulissen durch Landkreise, Gemeinden oder großflächige festgelegte Gebiete, wie zum Beispiel das Donauried in Bayern, oder durch Berg- und Hügelland-Gebiete definiert werden. Diese zweite Form der Gebietskulissen wurde als eine Form der Regionalisierung nach der hier vorgestellten Definition (siehe Kapitel 2 oder hypothetische Verordnung) gewertet. Die erste Form der Gebietskulisse ist zu großmaßstäblich, um als regionalisierte AUM Akzeptanz zu finden.

Allerdings mussten auch im Rahmen der zweiten beschriebenen Form Kompromisse hinsichtlich der genauen Festlegung einer Regionalisierung bei den AUM gemacht werden, d.h. es ist nicht bei jeder AUM sofort ersichtlich, ob sie als „regionalisiert“ einzustufen ist. In Schleswig-Holstein beispielsweise stellt das Halligprogramm eine Regionalisierung da, aber Maßnahmen für Weinbaugebiete wurden nicht als regionalisiert gewertet, weil es sich dabei um ein spezifisches landwirtschaftliches Produkt handelt. Im Gegensatz dazu kann auf einer Hallig der Anbau verschiedener landwirtschaftlicher Produkte erfolgen. Ein weiteres Kompromis-Beispiel stellen die sächsischen AUM dar; sie sind in der Tabelle 3-10 kursiv gesetzt. Diese Gebiete wurden deshalb als regionalisiert eingestuft, weil die Gebietskulisse stark zusammenhängend und verflochten ist, obwohl sie auf Einzelflächen beruht.

---

<sup>28</sup> Gebiete nach der Flora-Fauna-Habitat Richtlinie

In Abbildung 3-5 sind die Länder, die regionalisierte Maßnahmen anbieten farblich gekennzeichnet. Zusätzlich gibt diese Abbildung Aufschluss, wie hoch der prozentuale Anteil regionalisierter AUM, gemessen an der Gesamtanzahl der AUM in einem Bundesland, ist. Tabelle 3-10 benennt die regionalisierten AUM namentlich.

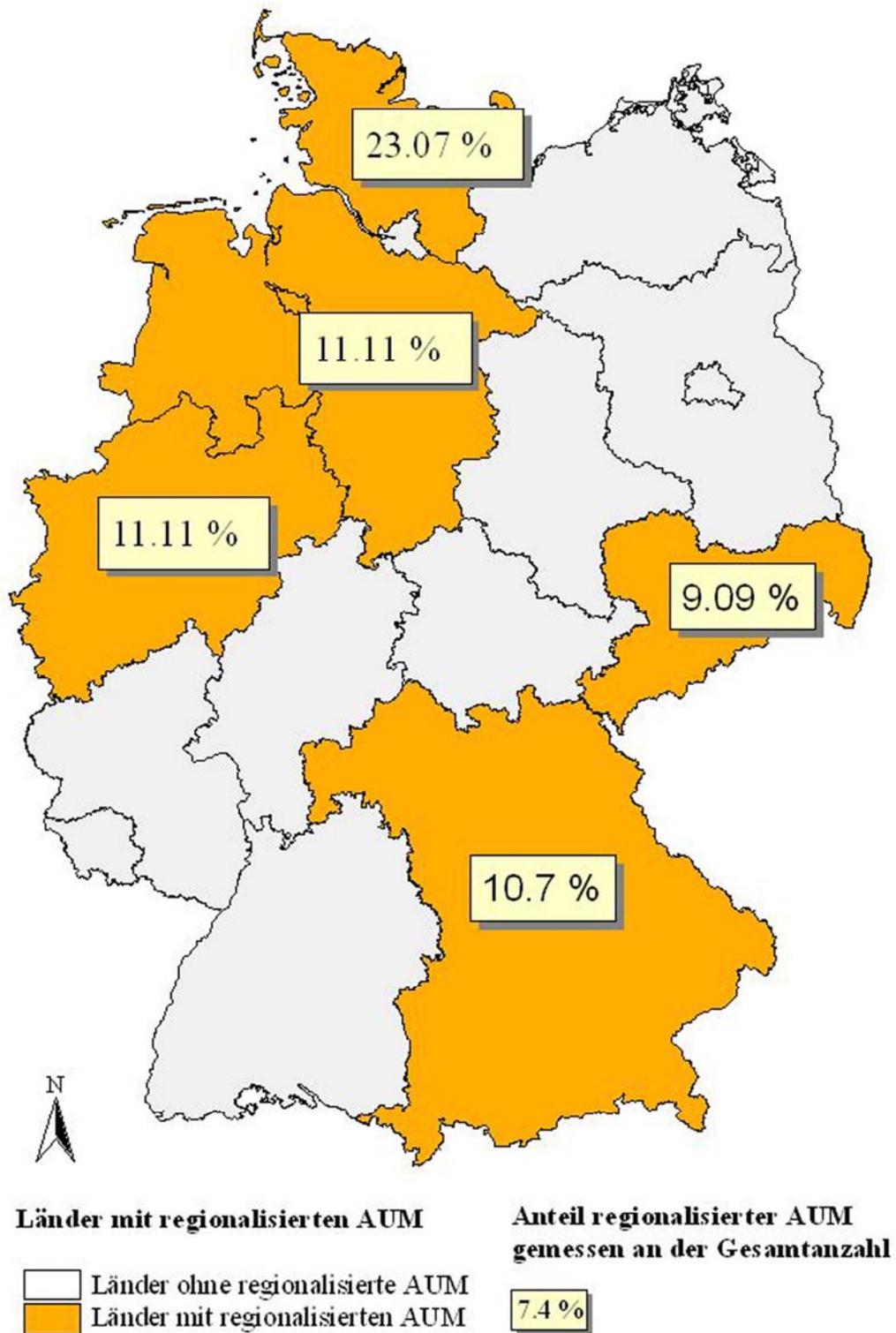
Schleswig-Holstein hat 23,7 % seiner AUM regionalisiert. Alle anderen farblich gekennzeichneten Bundesländer haben deutlich weniger regionalisierte AUM. Niedersachsen mit Bremen und Nordrhein-Westfalen haben 11,11 % der AUM regionalisiert. Bayern weist 10,7 % und Sachsen als einziges ostdeutsches Bundesland 9,09 % aus.

Tabelle 3-10 Regionalisierte AUM in den deutschen Bundesländern

<b>Bundesland</b> (Anzahl der AUM)	<b>Regionalisierung</b>
Schleswig-Holstein (13)	I. Halligprogramm (214/2) II. Vertragsnaturschutzprogramm (Geest- und Hügelland) (214/5) III. Vertragsnaturschutzprogramm (Marschland) (214/5)
Niedersachsen und Bremen (18)	I. Blühstreifen (NAU/BAU A5) II. Dauergrünland Zusatzstufe (KoopNat. 3.1 No. 411)
Nordrhein-Westfalen (9)	1 Förderung benachteiligter Gebiete (Hügelland)
Bayern (28)	I. Extensive Grünlandnutzung entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten (A 31) II. Behirtungsprämie für anerkannte Almen und Alpen (A41, 42, 43, 44) III. Beweidung durch Rinder im alpinen Bereich (G32)
Sachsen (33)	<i>I. Ansaat von Zwischenfrüchten (S1)</i> <i>II. Ansaat von Untersaaten (S2)</i> <i>III. Dauerhaft konservierende Bodenbearbeitung (S3)</i>

(Quelle: eigene Darstellung)

Abbildung 3-5 Regionalisierte AUM in Deutschland



(Quelle: eigene Darstellung)

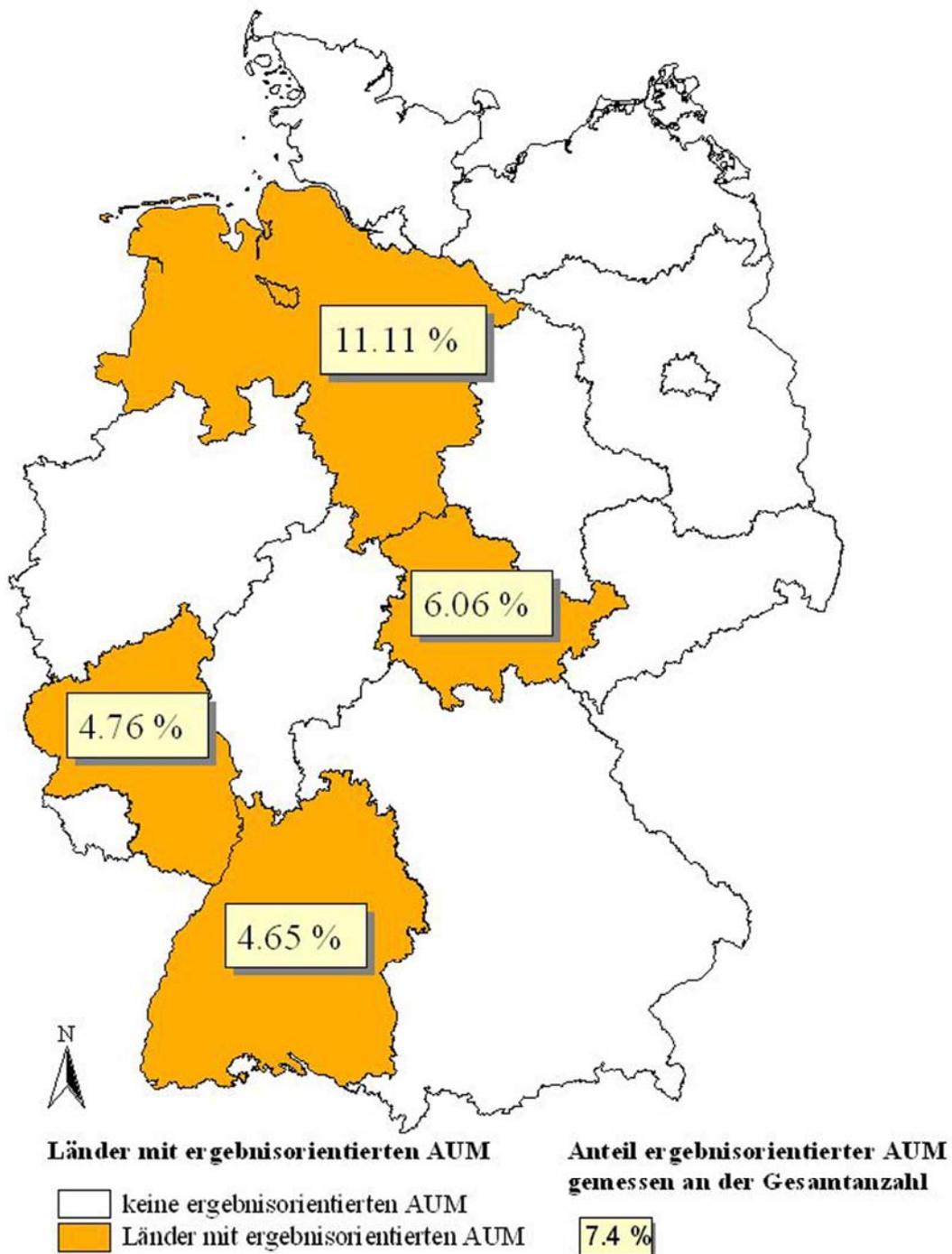
### **3.4.4 Partizipative Regionalisierung**

Die partizipative Regionalisierung konnte in keiner deutschen AUM nachgewiesen werden. Länder die partizipative Maßnahmen in ihren Programmen aufgenommen haben, weisen in diesen Maßnahmen keine regionale Spezifizierung auf. Somit stellt eine kombinierte Anwendung nicht die Realität dar.

### **3.4.5 Ergebnisorientierung**

Baden-Württemberg war das erste deutsche Bundesland, welches ergebnisorientierte AUM angeboten hat. Diese Maßnahme zur Erhaltung der Biodiversität im Grünland wurde auch im aktuellen MEKA III beibehalten. Projekte, wie das Northeim-Modell, haben neben der bereits bestehenden Anwendung in Baden-Württemberg dazu beigetragen, dass auch andere Bundesländer für die aktuelle Förderperiode (2007-2013) solche Maßnahmen anbieten. Aktuell bieten fünf Bundesländer ergebnisorientierte AUM, wie in Abbildung 3-6 dargestellt. Diese Abbildung stellt ebenso den prozentualen Anteil der ergebnisorientierten Maßnahmen dar. Tabelle 3-11 benennt die ergebnisorientierten Maßnahmen. Drei der fünf in Tabelle 3-11 aufgeführten Bundesländer wurden auch im Rahmen der hier vorgestellten Studie befragt.

Abbildung 3-6 Ergebnisorientierte AUM in Deutschland



(Quelle: eigene Darstellung)

Den höchsten Anteil ergebnisorientierter AUM weist Niedersachsen mit Bremen auf. Als einziges ostdeutsches Bundesland hat Thüringen 6,06 % seiner angebotenen AUM ergebnisorientiert konzipiert. Rheinland-Pfalz (4,76 %) und Baden-

Württemberg (4,65 %) haben nur einen sehr geringen Anteil ergebnisorientierter AUM.

Tabelle 3-11 Ergebnisorientierte AUM in den deutschen Bundesländern

<b>Bundesland</b> (Anzahl der AUM)	<b>Ergebnisorientierung</b>
Niedersachsen und Bremen (18)	I. extensive Grünlandnutzung nach dem Prinzip der ergebnisorientierten Honorierung (NAU/BAU B2) II. Dauergrünland (KoopNat. 3.1 Nr. 411)
Rheinland-Pfalz (21)	I. Artenreiches Grünland
Baden-Württemberg (43)	I. Viergliedrige Fruchtfolge (N-A2) II. Artenreiches Grünland (N-B4)
Thüringen (33)	I. Artenreiches Grünland (L4) II. Reduzierung des Stickstoffaustrages (W1)

(Quelle: eigene Darstellung)

Nach Betrachtung der Tabelle 3-11 ist der hohe Anteil von Maßnahmen zur pflanzlichen Biodiversität im Grünland auffällig. Im Bereich des Ackerbaus ist lediglich die viergliedrige Fruchtfolge in Baden-Württemberg zu identifizieren. Thüringen hat eine ergebnisorientierte Maßnahme im Bereich des Gewässerschutzes etabliert. Mehr als zwei ergebnisorientierte Maßnahmen hat kein Bundesland erarbeitet, somit sind in der Regel unter 10 % der angebotenen Maßnahmen ergebnisorientiert.

### **3.4.6 Ausschreibungsverfahren**

Kein Bundesland führt derzeit Ausschreibungen im Rahmen von AUM durch. Allerdings wurde während der Recherche in Sachsen ein Ausschreibungsverfahren zur Biotoppflege im Jahr 2008 gefunden.<sup>29</sup> Die Biotoppflege fällt aber nicht in den Bereich der Agrarumweltmaßnahmen und wird deshalb hier nicht weiter dargestellt.

### **3.4.7 Die Bedeutung der Agrar-Umwelt-Maßnahmen**

Für jedes deutsche Bundesland stellen AUM einen wesentlichen Baustein der Agrar-Umwelt-Politik dar. Die Bedeutung oder Reichweite dieses Bausteins sollte im Rahmen dieser internetbasierten Evaluierung gemessen werden. Hierfür bedarf es

<sup>29</sup> Siehe für weitere Informationen: <http://www.umwelt.sachsen.de/smul/7000.htm> (17. Juli 2008)

aussagefähiger Indikatoren. Für die vorliegende Untersuchung wurden folgende Indikatoren ausgewählt:

- (1) Anzahl der AUM und Beziehung der AUM zur landwirtschaftlichen Nutzfläche (Gibt es in Ländern mit mehr landwirtschaftlicher Nutzfläche auch mehr AUM?)
- (2) Anzahl der Presstexte mit Bezug zu AUM im Verhältnis zur Gesamtanzahl der Presstexte auf der Homepage des zuständigen Ministeriums
- (3) Finanzielle Aspekte der AUM

Zur Beantwortung des ersten Indikators besteht die Herausforderung dahingehend, dass einige Bundesländer entweder eine Art Baukastensystem oder eine Reihe an Ergänzungs- und Zusatzmaßnahmen innerhalb der Agrar-Umwelt-Programme entwickelt haben. Diese Tatsache erschwert das einfache Zusammenzählen der Maßnahmen. Um den ersten Indikator darzustellen, wurden alle grundlegenden Maßnahmen gezählt. Varianten, Ergänzungs- und Zusatzmaßnahmen sind nicht in die Zählung eingegangen. Dementsprechend kann es zu geringfügigen Verzerrungen kommen. Länder, wie Schleswig-Holstein, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Saarland, Hessen haben kaum oder keine solcher zusätzlichen Maßnahmen. Andere Länder, wie Nordrhein-Westfalen haben ein eher stark ausgeprägtes Baukastensystem. Bayern und Baden-Württemberg beispielsweise haben, neben der ohnehin vergleichsweise hohen Anzahl an AUM, eine Vielzahl an Varianten, Zusatz- und Ergänzungsmaßnahmen. Die Tabelle 3-12 stellt sowohl die Anzahl der Maßnahmen als auch die landwirtschaftliche Nutzfläche der Bundesländer dar. Bayern und Baden-Württemberg weisen in Westdeutschland die höchste Anzahl auf, in Ostdeutschland sind das Thüringen und Sachsen. Allerdings haben Thüringen und Sachsen wenige Varianten, Zusatz- oder Ergänzungsmaßnahmen, im Gegensatz zu den beiden westdeutschen Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg. Aus der Angabe der AUM pro Hektar ist folgendes abzulesen: Länder mit einem hohen landwirtschaftlich genutzten Flächenanteil weisen nicht unbedingt eine hohe Anzahl von AUM auf. Im Falle Mecklenburg-Vorpommerns und Brandenburg ist es beispielsweise eher gegenläufig. Mecklenburg-Vorpommern und auch Brandenburg sind Länder mit

hohem Anteil landwirtschaftlich genutzter Fläche, weisen aber vergleichsweise wenige AUM auf. Die dritte Spalte stellt das Verhältnis landwirtschaftlicher Nutzfläche zur Anzahl der AUM dar. Je kleiner dieser Wert ist, desto höher ist wahrscheinlich die Diversifizierung der AUM, d.h. die AUM sind landschaftsspezifischer ausgerichtet. Das beste Verhältnis weist Hamburg auf. Trotz der geringen landwirtschaftlichen Nutzfläche hat der Stadtstaat viele AUM implementiert. Ein gutes Verhältnis von Fläche und Anzahl der AUM hat auch das Saarland. Die großen Flächenländer, wie Bayern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bremen weisen die höchsten Werte auf.

Tabelle 3-12 Anzahl der AUM in Deutschland

<b>Bundesland</b>	<b>Anzahl der AUM</b>	<b>Landwirtschaftliche Nutzfläche in 1000 ha</b>	<b>ha/AUM</b>
Schleswig-Holstein	13	997,6	76,74
Hamburg	10	14	1,40
Niedersachsen und Bremen	18	2626,2	145,90
Nordrhein-Westfalen	9	1505,2	167,24
Hessen	7	773,6	110,51
Rheinland-Pfalz	21	708,4	33,73
Baden-Württemberg	43	1437,2	33,42
Bayern	28	3224,7	115,17
Saarland	9	77	8,56
Brandenburg und Berlin	16	1340,7	83,79
Mecklenburg- Vorpommern	14	1368,6	97,76
Sachsen	33	910,8	27,60
Sachsen-Anhalt	16	1175,1	73,44
Thüringen	33	793,8	24,05

(Quelle: eigene Darstellung)

Im Rahmen des zweiten Indikators wurden die Presstexte der Landwirtschaftsministerien erfasst. Jedes Landwirtschaftsministerium hat einen

Bereich „Presse“ auf der Homepage. Die Bewertung umfasst alle Presstexte<sup>30</sup> vom 01. Januar bis 15. Juli 2008. Sowohl die Tabelle 3-13 als auch die Abbildung 3-7 stellen vor, wie viele Presstexte insgesamt gefunden wurden und wie viele davon einen thematischen Bezug zu AUM aufwiesen. Auffällig ist, dass der Anteil der Presstexte, die einen Bezug zu AUM aufweisen in allen Bundesländern gering ist.

Tabelle 3-13 Anzahl der Presstexte

<b>Bundesland</b>	<b>Anzahl der Presstexte insgesamt</b>	<b>Anzahl der Presstexte mit Bezug zu AUM</b>	<b>Anzahl der Presstexte mit Bezug zu AUM in %</b>
Schleswig-Holstein	137	7	5,11
Hamburg	135	1	0,74
Niedersachsen und Bremen	31	1	3,23
Nordrhein-Westfalen	132	5	3,79
Hessen	159	2	1,26
Rheinland-Pfalz	82	2	2,44
Baden-Württemberg	157	8	5,10
Bayern	188	14	7,45
Saarland	117	0	0,00
Brandenburg und Berlin	252	5	1,98
Mecklenburg-Vorpommern	222	6	2,70
Sachsen	132	5	3,79
Sachsen-Anhalt	97	5	5,15
Thüringen	137	4	2,92

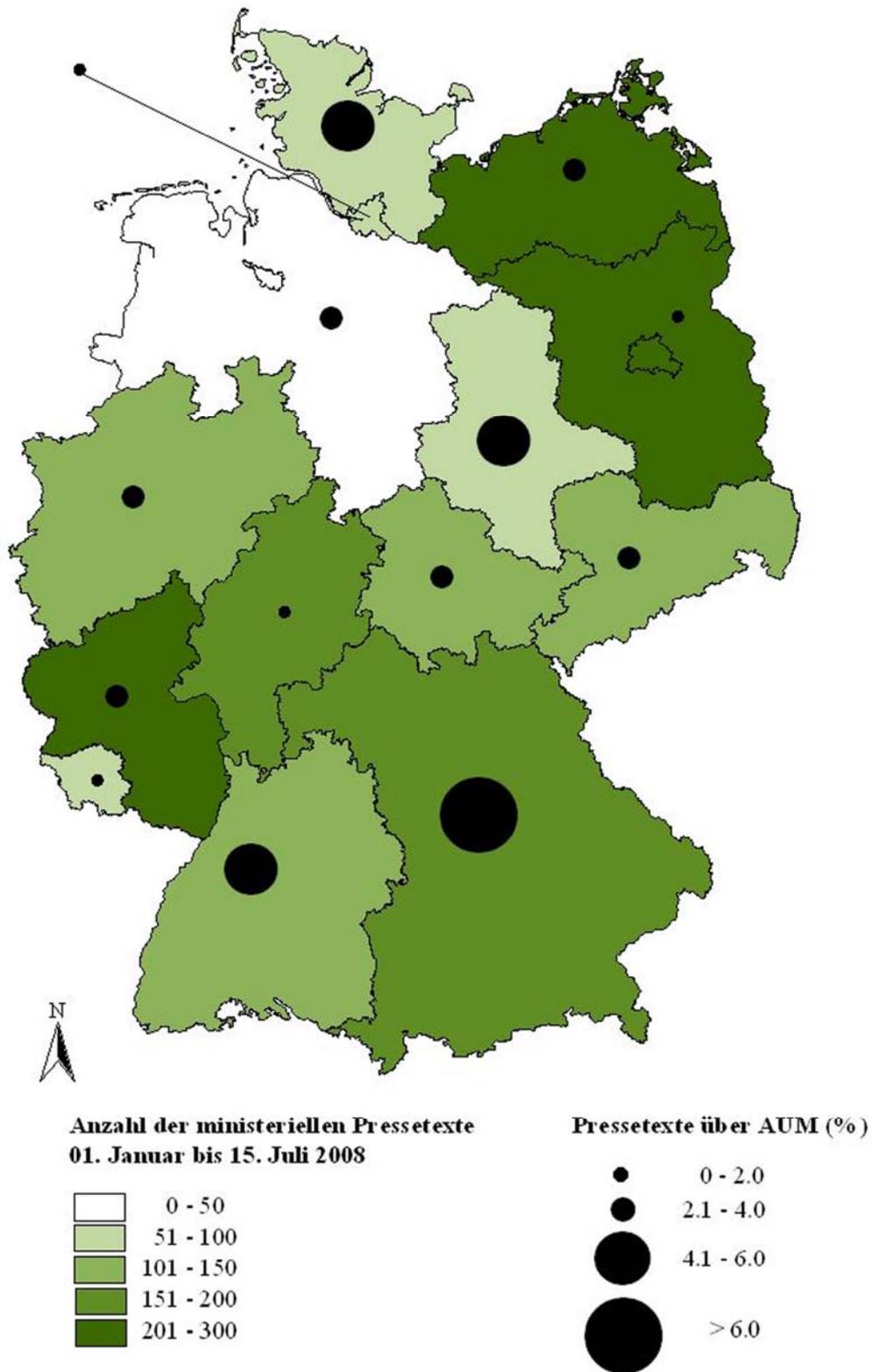
(Quelle: eigene Darstellung, Daten von den Homepages der Ministerien, siehe Anhang IV)

Den höchsten Anteil an Presstexten mit einem Bezug zu AUM weisen Bayern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg auf, wobei Bayern mit 7,45 % eine Spitzenposition einnimmt. Für das Saarland dagegen konnte kein

<sup>30</sup> Die Titel der Presstexte mit einem Bezug zu AUM sind in Anhang X aufgelistet.

Presstext zu AUM identifiziert werden. Der Mittelwert in Deutschland beträgt 3,26 %. Acht von vierzehn Ländern liegen unter diesem Mittelwert. Aus diesen Daten allein muss von einer eher mittelmäßigen pressetechnischen Bedeutung der AUM in Deutschland ausgegangen werden.

Abbildung 3-7 Presstexte



(Quelle: eigene Darstellung )

Der dritte Indikator wird durch den finanziellen Anteil der AUM an der zweiten Säule der GAP inklusive der nationalen top ups<sup>31</sup> und die Beziehung zur Anzahl der AUM präsentiert (vgl. Tabelle 3-14). Die Daten über den finanziellen Anteil sind der Homepage der Deutschen Vernetzungsstelle<sup>32</sup> entnommen. Dort stehen die Daten für jedes Bundesland in einem PDF-Dateiformat zum Download zur Verfügung. Tabelle 3-14 zeigt zunächst wie unterschiedlich der finanzielle Anteil der AUM an der zweiten Säule, aber auch wie hoch der prozentuale Unterschied zwischen den Bundesländern, ist.

Der Wert „Anteil der AUM an der zweiten Säule in %“ (vgl. Tabelle 3-14) gibt Auskunft über die Bedeutung der AUM innerhalb eines Bundeslandes. Zumindest wird die These vertreten, dass eine hohe Bedeutung der AUM in einem Bundesland dann vorliegt, wenn viel Budget aus der zweiten Säule zur Verfügung gestellt wird. Dabei sind jedoch keine Werte über 50 % zu erwarten.

Es ist durchaus nachvollziehbar wenn Bayern als Bundesland mit der höchsten landwirtschaftlichen Nutzfläche (LF) auch mehr Geld (absoluter Wert) für AUM ausgibt. Anteilig gesehen (Prozentwert) hat Bayern jedoch nicht den höchsten Wert. Andere Bundesländer geben einen höheren Prozentsatz für AUM aus, wie zum Beispiel Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Wiederum andere Bundesländer geben hingegen nur einen sehr geringen Anteil aus, zum Beispiel Niedersachsen und Bremen sowie Sachsen-Anhalt. Betrachtet man zum Beispiel Hamburg kann der niedrige Anteil, der für AUM bereitsteht, verwirren. Schließlich ist in diesem Fall zu bedenken: Hamburg ist insgesamt nur ein sehr kleines Bundesland und besitzt demzufolge auch nur eine sehr geringe landwirtschaftliche Fläche.

Betrachtet man die Ausgaben pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche (LF) ist festzustellen, dass beispielsweise Baden-Württemberg das meiste Geld mit 311,70 € pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche für AUM ausgibt (vgl. Tabelle 3-14, Abbildung 3-8). Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen mit Bremen

---

<sup>31</sup> Wenn die Bundesländer Maßnahmen nach der GAK-Richtlinie umsetzen, wird ihnen zusätzlich zur Kofinanzierung der Europäischen Union ein so genannter monetärer top up gewährt.

<sup>32</sup> <http://www.leaderplus.de/index.cfm/00024F0A126E15638B1A6521C0A8D816> (30.08.2008)

geben in den westdeutschen Bundesländern die höchsten Beträge pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche aus. In Ostdeutschland gibt Thüringen mit 133,6 € pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche das meiste Geld aus. Damit nimmt Thüringen eine hohe Spitzenposition im gesamtdeutschen Vergleich ein (vgl. Tabelle 3-14, Abbildung 3-8).

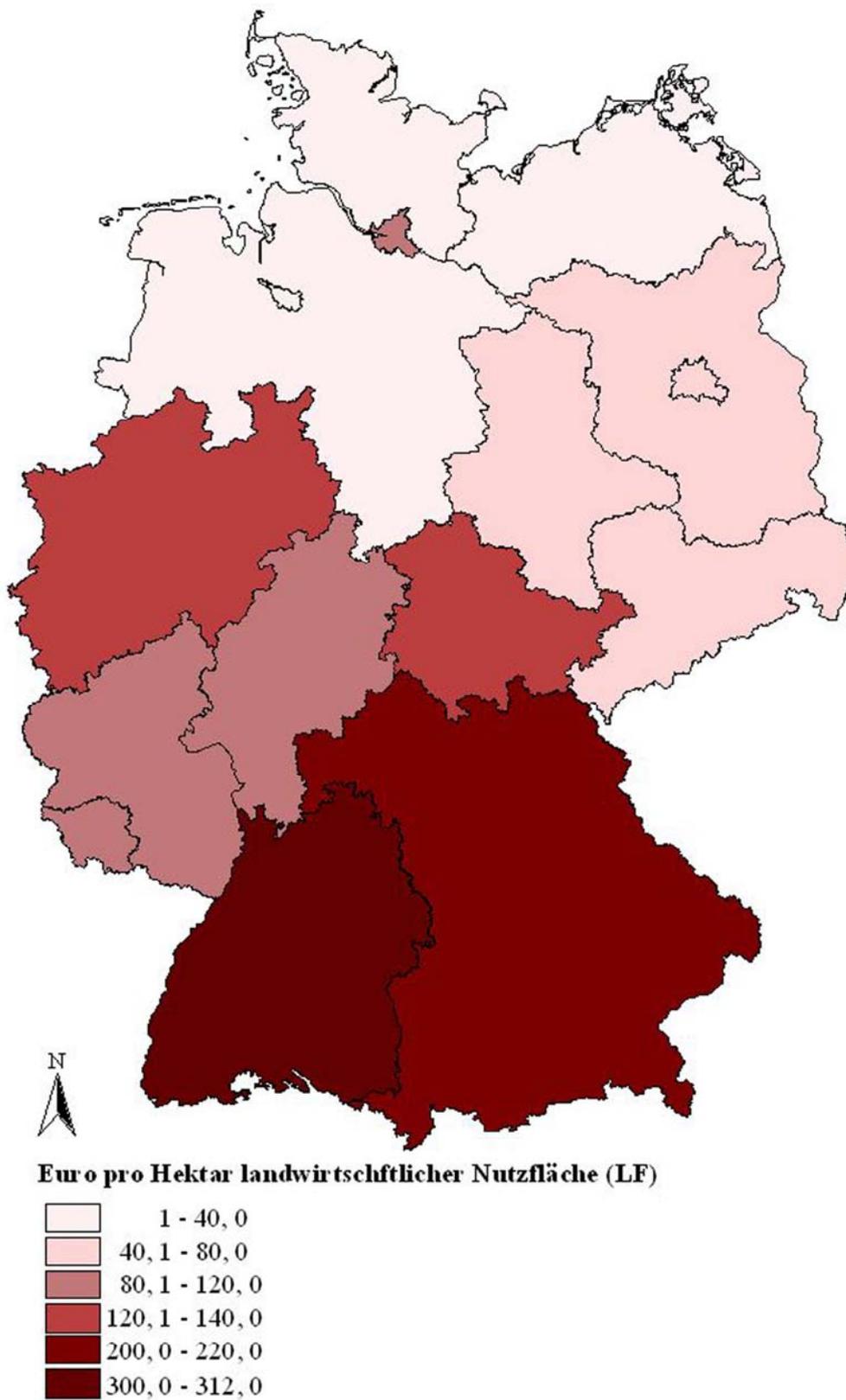
Insgesamt ist aber anzumerken, dass die ostdeutschen Bundesländer sehr viel weniger Geld für AUM und Hektar ausgeben, als westdeutsche Bundesländer.

Tabelle 3-14 Finanzieller Anteil der AUM an der zweiten Säule der GAP

<b>Bundesland</b>	<b>Anteil der AUM an zweiter Säule in Mio. €</b>	<b>Anteil der AUM an zweiter Säule (inkl. nationalen top ups) in %</b>	<b>Euro pro ha LF</b>
Schleswig-Holstein	30,03	21,80	30,1
Hamburg	1,61	14,20	115,0
Niedersachsen und Bremen	65,23	15,90	24,8
Nordrhein-Westfalen	183,01	42,10	121,6
Hessen	68,74	24,60	88,9
Rheinland-Pfalz	61,75	23,60	87,2
Baden-Württemberg	447,98	42,50	311,7
Bayern	682,98	33,00	211,8
Saarland	7,14	35,00	92,7
Brandenburg und Berlin	82,6	19,30	61,6
Mecklenburg-Vorpommern	48,48	17,60	35,4
Sachsen	66,75	17,40	73,3
Sachsen-Anhalt	48,01	15,50	40,9
Thüringen	106,06	25,20	133,6

(Quelle: eigene Darstellung, Daten der Deutschen Vernetzungsstelle)

Abbildung 3-8 Euro pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche



(Quelle: eigene Darstellung)

### **3.4.8 Diskussion der Ergebnisse in Beziehung zu den Ergebnissen der Befragung der Ministerien für Landwirtschaft**

Anhand der Ergebnisse der Befragung der ausgewählten Ministerien zur Partizipation innerhalb von AUM (siehe Kapitel 3.1) hätte man in Deutschland keine Maßnahmen mit einem partizipativen Ansatz erwartet. Wie sich jedoch in dieser internetbasierten Evaluierung herausgestellt hat, gibt es durchaus Maßnahmen, die eine bestimmte Art von Partizipation aufweisen, wenngleich es nur sehr wenige sind. Eine starke Partizipation, wie sie in der hypothetischen Verordnung vorgesehen wird, wurde nicht identifiziert. Die Diskrepanz zwischen der Ablehnung innerhalb der Befragung und dem Auffinden partizipativer Maßnahmen ist schwierig zu erklären. Trotzdem sollen mögliche Erklärungsansätze erörtert werden.

Die hohe Ablehnung in der Befragung der Verantwortlichen in den Ministerien liegt unter Umständen an der Auswahl der Ministerien. Nur eines der befragten Bundesländer – Baden Württemberg – hat eine partizipative AUM. Alle anderen Befragten weisen keine solcher Maßnahmen auf. Ansonsten haben noch Schleswig-Holstein und Hamburg partizipative AUM (vgl. Tabelle 3-15). Eventuell sind diese partizipativen Maßnahmen in den hier identifizierten Bundesländern (vgl. Tabelle 3-15) zu wenig in der politischen Diskussion integriert und/oder erhalten wenig Anerkennung.

In der Befragung der Ministerien hatten wenige Interviewpartner angegeben, sich Partizipation nur für ganz bestimmte Bereiche vorstellen zu können, wie zum Beispiel dem Naturschutz. Alle hier aufgefundenen partizipativen Maßnahmen sind explizit in diesem Bereich angesiedelt, in der Regel innerhalb der Natura2000-Maßnahmen. Dementsprechend könnten die Interviewpartner allerdings gewusst haben, dass einige Bundesländer partizipative AUM innerhalb des Naturschutzes installiert haben. Dann aber müsste eine Diskussion darüber zwischen den Bundesländern existieren, die von der Öffentlichkeit anscheinend wenig beachtet oder von den Ministerien nicht publik gemacht wird.

Eine dritte mögliche Erklärung könnten „schlechte“ Erfahrungen mit partizipativen Ansätzen sein, die dazu bewegen Partizipation generell abzulehnen. Dieser

Erklärungsansatz ist jedoch wenig haltbar, wenn man die historische Entwicklung von AUM bedenkt. Aus den letzten Programmperioden sind keine partizipativen Ansätze bekannt. „Schlechte“ Erfahrungen könnten lediglich in anderen Maßnahmen des Umweltschutzes gesammelt worden sein, da im Bereich des Umweltschutzes bereits seit den frühen 1970er Jahren partizipative Maßnahmen umgesetzt wurden. Für diesen Bereich sind jedoch die Umweltministerien zuständig, die häufig getrennt vom Landwirtschaftsministerium sind.

Tabelle 3-15 Zusammenfassung innovativer Komponenten in AUM

<b>Bundesland</b> (Anzahl der AUM)	<b>Ausschreibungen</b>	<b>Ergebnisorientierung</b>	<b>Regionalisierung</b>	<b>Partizipation</b>	<b>Partizipative Regionalisierung</b>
Schleswig-Holstein (13)	-	-	3	1	-
Hamburg (10)	-	-	-	1	-
Niedersachsen und Bremen (18)	-	2	2	-	-
Nordrhein-Westfalen (9)	-	-	1	-	-
Hessen (7)	-	-	-	-	-
Rheinland-Pfalz(21)	-	1	-	-	-
Baden-Württemberg (43)	-	2	-	1	-
Bayern (28)	-	-	3	-	-
Saarland (9)	-	-	-	-	-
Brandenburg und Berlin (16)	-	-	-	-	-
Mecklenburg-Vorpommern (14)	-	-	-	-	-
Sachsen (33)	-	-	(3)	-	-
Sachsen-Anhalt (16)	-	-	-	-	-
Thüringen (33)	-	2	-	-	-

(Quelle: eigene Darstellung)

Regionalisierte AUM waren im Gegensatz zu partizipativen Maßnahmen durchaus zu erwarten, wenngleich vom positiven Nutzen regionalisierter Maßnahmen nicht jedes befragte Ministerium überzeugt war. Diese Differenz kann einerseits an der

unterschiedlichen Begriffswahl „Gebietskulisse“ liegen und andererseits an Erfahrungswerten oder Erwartungshaltungen aus verwaltungstechnischer Perspektive. Schließlich hatte ein Teil der Interviewpartner aus den Ministerien angegeben, regionalisierte AUM aus naturschutzfachlicher Sicht zu begrüßen. Nichtsdestotrotz wurde im Rahmen der internetbasierten Untersuchung die innovative Komponente Regionalisierung am häufigsten identifiziert, insgesamt zwölf Mal in der Bundesrepublik Deutschland (siehe Tabelle 3-15).

Obwohl der Ergebnisorientierung innerhalb der ministeriellen Befragung ein mittelmäßiges Zeugnis ausgestellt wurde, gewinnt sie anscheinend zunehmend an Bedeutung. In der letzten Programmperiode (2000 bis 2006) wurde lediglich in Baden-Württemberg eine AUM ergebnisorientiert honoriert. Heute werden bereits in vier Bundesländern (siehe Tabelle 3-15) ergebnisorientierte AUM angeboten. Doch es weist nur ein ostdeutsches Bundesland ergebnisorientierte AUM auf; ebenso bei den regionalisierten AUM. Einmal ist es Sachsen und das andere Mal Thüringen. Weitere Bundesländer, wie beispielsweise Brandenburg und Berlin, planen solche Maßnahmen. Offensichtlich erkennen die Verantwortlichen in den Ministerien zunehmend den positiven Nutzen bezüglich der Erhöhung der ökologischen Effektivität, ökonomischen Effizienz und gesellschaftlichen Akzeptanz.

Wie Tabelle 3-15 zu entnehmen ist, wendet kein deutsches Bundesland Ausschreibungsverfahren innerhalb von AUM an, obwohl diese innerhalb der Befragung der Ministerien eine *theoretisch* positive Resonanz erhielten. Bereits in den Interviews wurde deutlich, dass die verwaltungstechnische Umstellung von Prämien auf Ausschreibungen der Verwaltung große Sorgen bereitet und Ängste schürt. Trotzdem scheint das Thema Ausschreibungen in der Agrar-Umwelt-Politik thematisiert zu werden. Sachsen führte 2008 eine Ausschreibung zur Biotoppflege durch. Vielleicht stellt dieser Fakt einen Anfang im Umdenken zu einer höheren ökonomischen Effizienz dar.

Insgesamt sind die Ergebnisse der internetbasierten Evaluierung der deutschen AUM hinsichtlich der innovativen Komponenten zur Erhöhung der ökologischen Effektivität, ökonomischen Effizienz und gesellschaftlichen Akzeptanz positiver

ausgefallen, als erwartet wurde. In der Diskussion der Einstellungen der befragten Personen in den Ministerien (siehe Kapitel 3.1.8) wurde festgestellt, dass die Befragten offenbar nicht bereit sind, neue Pfade (vgl. Pfadabhängigkeit, Kapitel 2.3) zu begehen. Diese Auffassung muss an dieser Stelle neu formuliert werden. Die Ministerien sind offenbar heute durchaus gewillt, neue Möglichkeiten der Umsetzung von AUM zu wagen, wenn auch im Moment noch stark vereinzelt und in wenigen Maßnahmen. Sie versuchen folglich die Pfadabhängigkeit langsam und punktuell „aufzuweichen“, ohne aber direkt an der sektoralen Politikgestaltung und starken Politikverflechtung zu arbeiten. Die mit dieser Evaluierung abgebildete Tendenz wird für eine zukünftige Entwicklung durchaus positiv gewertet. Die Pfadabhängigkeit aufzugeben, erfordert einen langen Zeitraum und neue Institutionen und ist aber auch ein sehr langer perspektivischer Schritt, der durch eine Vielzahl neuer Institutionen erst ermöglicht wird. Ein Multi-level Governance Konzept, wie es durch die hypothetische Verordnung dargestellt wurde, ist somit nicht gleich voll und ganz umsetzbar, sondern vielleicht erst Schritt für Schritt in der nächsten Programmperiode ab 2013.

Trotz der belebten Diskussion in der Politik über die identifizierten Herausforderungen<sup>33</sup> und über die Weiterentwicklung der Agrar-Umwelt-Politik nach 2013, ist die Bedeutung der AUM selbst offenbar weniger relevant, zumindest wenn man ausschließlich die Anzahl der Presstexte mit einem Bezug zu AUM zählt. Dabei können mithilfe der AUM ein Teil der Herausforderungen bewältigt werden. Die Anzahl der Presstexte mit einem Bezug zu AUM im Zeitraum vom 01. Januar bis 15. Juli 2008 ist gering. Schließt man jedoch die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel in die Betrachtung mit ein, ergibt sich ein geringfügig positiveres Bild. Durchschnittlich geben alle Bundesländer 24,8 % der Mittel der zweiten Säule für AUM aus. Dieser Mittelwert wird jedoch nur von sechs Bundesländern erreicht; die Spitzenreiter Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein geben mit über 42 %

---

<sup>33</sup> Die Agrarpolitik identifizierte folgende Herausforderungen: Klimawandel, erneuerbare Energien, Wassermanagement, Verlust der Biodiversität und Welternährung im Sinne der Konkurrenz zwischen Ernährungs- und erneuerbarer Energieproduktion. Diese Herausforderungen wurden im Rahmen der Tagung „Agrar-Umwelt-Maßnahmen – Wie geht es weiter“ vom 30. September bis 01. Oktober 2008 in Berlin benannt und diskutiert. Anwesend waren auch viele für AUM verantwortliche Referenten der Landwirtschaftsministerien.

weit mehr Geld aus als die anderen Bundesländer, die über dem Mittelwert liegen. Die anderen acht Bundesländer geben in der Regel sehr viel weniger aus. Obwohl 66 % der befragten Personen aus den Ministerien der Zukunftsfähigkeit von AUM (siehe Befragung 3.1) zustimmten, ist die Bedeutung an sich noch verbesserungswürdig, zumindest dann, wenn die hier genutzten Indikatoren eine Rolle spielen. Weil AUM aber ein relativ junges Betätigungsfeld innerhalb der Agrarpolitik darstellen und sie sich seit der Einführung in die europäische Agrarpolitik 1992 stets weiterentwickelt und an Relevanz gewonnen haben, bestehen in Anbetracht der identifizierten nationalen und globalen Herausforderungen gute Chancen einer positiven Fortentwicklung.

---

## 4 Der Innovationsindex zur vergleichenden Bewertung der Agrar-Umwelt-Programme

---

Agrar-Umwelt-Programme<sup>34</sup> sind einer der wesentlichsten Bausteine der Zweiten Säule der europäischen Agrarpolitik, für die zugleich der überwiegende Teil des Budgets bereitgestellt wird. Wenn viel Geld in eine *policy* fließt, dann sollte man beurteilen können, ob das Geld sinnvoll ausgegeben wird. Deshalb ist es wichtig, die Agrar-Umwelt-Programme zu bewerten und entsprechend zu vergleichen. Weil aber die Europäische Union lediglich einen Rahmen für die Agrar-Umwelt-Programme vorgibt und somit sowohl in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union als auch in jedem deutschen Bundesland differenzierte Agrar-Umwelt-Programme existieren, bedarf es eines Instruments, das die Vielfalt erfasst und entsprechend miteinander vergleichend bewertet. Die bisherigen Bewertungsschemen wie (i) der Health Check<sup>35</sup> der europäischen Agrarpolitik, (ii) die Bewertung der ökologischen Effektivität<sup>36</sup> von AUM und (iii) die Evaluierung von Wohlfahrtseffekten<sup>37</sup> der AUM weisen für eine optimale Bewertung von AUM Probleme<sup>38</sup> auf. Die hier entwickelte Bewertung wird als Innovationsindex bezeichnet und basiert auf bestimmten wissenschaftlichen Kriterien, die genau beschreiben wann eine AUM innovativ, d.h. partizipativ, regionalisiert, ergebnisorientiert oder marktwirtschaftlich implementiert ist. Diese Einflussgrößen sind abhängig von den gewählten Bezugsgrößen: Budget und landwirtschaftliche Fläche.

---

<sup>34</sup> Unter einem Agrar-Umwelt-Programm werden alle Agrar-Umwelt-Maßnahmen zusammengefasst. In der Bundesrepublik Deutschland bestehen somit vierzehn unterschiedliche Agrar-Umwelt-Programme, die in sich wieder eigene und in ihrer Umsetzung verschiedene Agrar-Umwelt-Maßnahmen aufweisen.

<sup>35</sup> Der Health Check (2008 bis 2009) überprüft die gesamte europäische Agrarpolitik nach Effektivität und Effizienz. Ein wesentlicher Inhaltspunkt bezieht sich auf die Direktzahlungen bzw. auf die so genannte ‚Modulation‘. Demnach sollen Direktzahlungen gekürzt und die frei werdenden Mittel der zweiten Säule zugeführt werden. Für weitere Informationen: [http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_de.htm) (28.04.2009)

<sup>36</sup> Die ökologische Effektivität der AUM ist in der Wissenschaft umstritten, da einerseits eine Abhängigkeit zu den Kriterien und andererseits zur zeitlichen Umsetzung besteht.

<sup>37</sup> Auch die ökonomische Effizienz ist aus wissenschaftlicher und praktischer Sicht umstritten. AUM erfordern einen sehr hohen Verwaltungs- und Kontrollaufwand (siehe Aussagen der Interviewpartner in den Ministerien).

<sup>38</sup> Auf eine Aufarbeitung der Probleme wird im Rahmen dieser Arbeit verzichtet.

#### **4.1 Die Relevanz eines Innovationsindexes**

Bevor näher auf die Relevanz eines Innovationsindexes eingegangen werden kann, ist es notwendig zu erklären, was ein solcher überhaupt ist. Ziel des Indexes ist es, die Innovationsstärke von AUM mittels einer Kennzahl zu bewerten.

Die wesentliche Bedeutung dieses Indexes liegt darin, in Zukunft einerseits die Agrar-Umwelt-Programme der Bundesländer und andererseits die der einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union miteinander vergleichen und entsprechend bewerten zu können.

Auch die Nutzung des Innovationsindexes ist bedeutend, zum Beispiel wenn er als eine Art Anreizkomponente oder zum Initiieren eines Wettbewerbs verstanden wird. Zum Beispiel könnte die Europäische Union nach Ablauf einer Programmperiode die Agrar-Umwelt-Programme evaluieren und den Programmen mit dem höchsten Indexwert einen nachträglichen Bonus gewähren, der unter den teilnehmenden Landwirten aufgeteilt wird. Ein solcher finanzieller Anreiz könnte gleichzeitig als positiver Ansporn zur Entwicklung und Implementierung neuer innovativer AUM von den Ländern gewertet werden. Einerseits könnte ein „Wettbewerb“ entstehen, andererseits können Lernprozesse zwischen den Bundesländern oder europäischen Nationalstaaten in Gang gesetzt werden. Allerdings sollte solch ein Wettbewerb begrenzt werden, um Maßnahmen, die die ökologische Effektivität, ökonomische Effizienz und gesellschaftliche Akzeptanz gefährden, zu vermeiden. Neue AUM könnten zum Beispiel über eine Programmperiode hinweg wissenschaftlich begleitet werden, um eine Entgrenzung des Wettbewerbs zu verhindern.

#### **4.2 Der Innovationsindex**

Der Innovationsindex spiegelt die innovative Stärke eines Agrar-Umwelt-Programms wider. Dementsprechend zählen alle Maßnahmen in die Bewertung mit ein. Für eine solche Bewertung müssen zuerst Einflussfaktoren bestimmt werden, die dann über Parameter konkretisiert in das mathematische Modell einfließen. Als erster Parameter wurde die Anzahl  $n$  der AUM eines Agrar-Umwelt-Programms

identifiziert. Über diesen Parameter  $n$  können die innovativen Maßnahmen in einen Gesamtzusammenhang gestellt werden. Als zweiten Parameter wurde die Fläche  $F_i$  identifiziert.  $F_i$  sagt aus, wie viel landwirtschaftliche Nutzfläche in AUM eingebunden ist. Der dritte Parameter wird durch das Budget  $B_i$  repräsentiert; er stellt dar wie viel Geld für AUM ausgegeben wird. Ein weiterer Parameter wird durch die in einer AUM implementierten vier möglichen innovativen Komponenten „Partizipation“, „Regionalisierung“, „Ergebnisorientierung“ und/oder „Ausschreibungsverfahren“ dargestellt. Dieser wird durch  $G_i$  ausgedrückt. Der letzte Parameter  $M$  repräsentiert die Anzahl aller möglichen innovativen Komponenten. An dieser Stelle bleibt zu erwähnen, dass  $M$  entweder immer mit *vier* oder immer mit *drei* belegt ist. Wenn mit *vier* innovativen Komponenten gerechnet wird, betrachtet man Partizipation und Regionalisierung getrennt. Dies würde eine einfache Form der Gesamtinnovation darstellen. Rechnet man hingegen mit *drei* innovativen Komponenten, wird das vorgeschlagene Multi-level Governance Modell stärker beachtet. In diesem Fall werden Partizipation und Regionalisierung zusammengefasst und als *partizipative Regionalisierung* (siehe Kapitel 2.2) gewertet. Dies wäre eine starke Form der Gesamtinnovation. Solange allerdings diese Komponenten noch derart vereinzelt vorkommen wie in Deutschland (siehe Kapitel 3) ist es sinnvoll *vier* Komponenten in die Bewertung einzubeziehen.

Mit diesen deskribierten Parametern erfolgt eine Strukturidentifizierung, d.h. man sucht nach einem funktionalen Zusammenhang zwischen diesen Parametern. Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte mathematische Modellierung wird im Folgenden beschrieben. Zunächst werden verschiedene Möglichkeiten für die Innovationsindexmodellierung vorgestellt. Jeder entwickelte Innovationsindex kann einen Indexwert zwischen  $0 \leq I \leq 1$  annehmen. Der Wert 1 stellt den höchsten Indexwert und folglich die höchste Innovationsstärke dar; 0 bedeutet hingegen keine Innovation.

### 4.2.1 Der Innovationsindex: Bezogen auf das Budget

Mit Hilfe des an dieser Stelle präsentierten Innovationsindexes, der sich auf das Budget  $I_B$  bezieht, soll es möglich sein, eine Aussage darüber zu treffen, wie innovativ das Budget von AUM eingesetzt wird. Um  $I_B$  zu ermitteln, werden alle AUM dahingehend erfasst, wie viel Budget  $B_i$  für sie ausgegeben wird. Weiterhin von Bedeutung sind die implementierten Innovationen  $G_i$  und die maximal mögliche Anzahl der Innovationen  $M$ . Das nun zu entwickelnde mathematische Modell genügt der Form

$$(1.1) \quad I_B = f(B_i, G_i, M, n)$$

und beschreibt eine funktionale Abbildung der eingangs identifizierten Parameter  $B_i$ ,  $G_i$ ,  $M$  und  $n$  auf den Innovationsindex  $I_B$ . Gleichung (1.2) ist beispielsweise ein einfaches Modell, welches die mathematischen Anforderungen von Gl. (1.1) erfüllt.

$$(1.2) \quad I_B = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M} \cdot B_i}{\sum_{i=1}^n B_i}$$

$I_B$	Innovationsindex bezogen auf das Budget
$n$	Anzahl der aktuellen AUM
$B_i$	Budget für AUM; $i = 1, \dots, n$
$G_i$	Anzahl der innovativen Komponenten einer AUM; $i = 1, \dots, n$
$M$	Anzahl der möglichen innovativen Komponenten

Für jede AUM wird mithilfe des Zählers ermittelt wie innovativ sie ist und wie viel Geld für sie ausgegeben wird. Dies geschieht durch die Gewichtung der einzelnen Summanden mit dem Term  $G_i/M$ , welcher nur Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann. Die Normierung mit dem Gesamtbudget dient lediglich dazu den Wertebereich von  $I_B$  auf das Intervall  $[0,1]$  zu beschränken.

$I_B$  ist dann hoch, wenn viele innovative Komponenten umgesetzt werden. Dabei macht  $I_B$  aber keine Aussage über die ökonomische Effizienz. Diese kann über ein erweitertes Modell erfasst werden und wird später in diesem Kapitel vorgestellt.

Bedeutend ist für dieses Modell mit einem hohen Indexwert: die Ministerien sind bereit AUM mit innovativen Komponenten umzusetzen und dafür ein entsprechendes Budget bereitzustellen.

Da für die zukünftige Entwicklung von AUM vorstellbar ist, dass das Budget  $B_i \rightarrow 0$  geht, weil Landwirte AUM ohne Honorierung durchführen, wird das Verhalten des Modells hinsichtlich dieses Grenzfalles untersucht. Aus Gleichung (1.2) resultiert die Grenzwertbetrachtung  $B_i \rightarrow 0$ .

$$(1.3) \quad \lim_{B_i \rightarrow 0} I_B = \lim_{B_i \rightarrow 0} \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M} \cdot B_i}{\sum_{i=1}^n B_i}$$

Für den Grenzfall  $B_i \rightarrow 0$  kann vereinfachend angenommen werden, dass  $B_1 = B_2, B_3, \dots, n$  ist, und man erhält:

$$(1.4) \quad \lim_{B_1 \rightarrow 0} I_B = \lim_{B_1 \rightarrow 0} \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M} \cdot B_1}{n \cdot B_1} = \lim_{B_1 \rightarrow 0} \frac{B_1 \sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M}}{n \cdot B_1} = \frac{0}{0} \cdot \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M}}{n}$$

Infolge des unbestimmten Ausdruckes  $\frac{0}{0}$  kann noch keine Aussage über den Grenzwert gemacht werden. Nach der Regel von L'Hospital kann in diesem Fall, da es sich um einen unbestimmten Ausdruck handelt, die Grenzwertberechnung unter Zuhilfenahme der ersten Ableitungen von Zähler und Nenner erfolgen, wenn denn diese existieren. Es gilt allgemein:

$$(1.5) \quad \lim_{x \rightarrow x_0} \frac{f(x)}{g(x)} = \lim_{x \rightarrow x_0} \frac{f'(x)}{g'(x)}$$

Wird die Regel in Gleichung (1.5) auf Gleichung (1.2) angewandt so ergibt sich

$$(1.6) \quad \lim_{B_1 \rightarrow 0} I_B = \lim_{B_1 \rightarrow 0} \frac{f'(B_1)}{g'(B_1)} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M}}{n}$$

Aus diesem endgültigen Ergebnis in Gleichung (1.6) lässt sich Folgendes über das Modell schlussfolgern: Der Grenzwert existiert und  $I_B$  nimmt immer einen Wert zwischen 0 und 1 an, solange alle  $B_i \neq 0$  sind. Sobald  $B_i = 0$  ist, ist das Modell (1.2) ungültig, weil die Division durch 0 mathematisch nicht definiert ist. Das Modell in Gleichung (1.2) ist aber demnach auch für kleine Zahlenwerte geeignet.

In das Modell von  $I_B$  nach Gleichung (1.2) gehen unterschiedliche Parameter ein. Anhand von einfachen exemplarischen Beispielen soll das Verhalten von  $I_B$  bezüglich dieser unterschiedlichen Eingangsgrößen untersucht werden. Für alle folgenden Beispiele wird aus Gründen der Allgemeingültigkeit angenommen, dass der Parameter  $G_i$  auch Zwischenwerte annehmen kann und nicht nur die diskreten Werte 0, 1, 2, 3 oder 4, wie es Abbildung 4-2 beispielhaft zeigt. Dies repräsentiert den Fakt, dass die Umsetzung der einzelnen innovativen Komponenten „Partizipation“, „Regionalisierung“, „Ausschreibungsverfahren“ und „Ergebnisorientierung“ nicht nur mit *ja* oder *nein* beantwortet werden kann, sondern gegebenenfalls auch Zwischenformen existieren. Dies führt zu feineren Abstufungen von  $G_i$ <sup>39</sup> und wird in den nachfolgenden Beispielen berücksichtigt. Ohne eine solche Abstufung in dieser Arbeit abschließend zu klären, könnten beispielsweise für die Partizipation folgende Abstufungen vorgenommen werden (siehe Tabelle 4-1):

Tabelle 4-1 Beispiele für eine Abstufung der Partizipation

<b>Abstufung Partizipation</b>	<b>Vorschlag für <math>G_i</math></b>
Befragungen von Landwirten, regionaler Bevölkerung, Informationsveranstaltungen, andere einfache Formen der Partizipation	0,25
Workshops mit privaten Akteuren zur Entwicklung von AUM, Politische Beratungen durch private Akteure	0,5
Bildung von Gremien zur intensiven Beratung und Unterstützung der Politik	0,75
Bildung von Gremien zur Entscheidungsfindung	1,0

(Quelle: eigene Darstellung)

<sup>39</sup>  $G_i$  wird in den Abbildungen 4-1 bis 4-14 um  $\Delta G_i = 0,05$  variiert.

Auch Ausschreibungen können verschieden abgestuft werden. Beispielsweise könnten Angebote über eine Ausschreibung gesammelt werden und abschließend wird aus allen Geboten ein Mittelwert errechnet, der daraufhin als Prämie ausgezahlt wird. Diese Variante wäre wahrscheinlich eine der einfachsten Formen von Ausschreibungen. Inwieweit die Abstufungen aller vorgestellten Komponenten aussehen könnten, ist im weiteren wissenschaftlichen Kontext zu klären.

In den nun folgenden Beispielen werden der Einfachheit halber nur zwei unterschiedliche AUM mit den jeweiligen Budget  $B_1$  und  $B_2$  angenommen. Insgesamt werden drei Fallbeispiele untersucht:

I.  $B_1 = 1.000 \text{ €}$ ,  $B_2 = 10.000 \text{ €}$ ; somit  $B_1 \ll B_2$

II.  $B_1 = 10.000 \text{ €}$ ,  $B_2 = 10.000 \text{ €}$ ; somit  $B_1 = B_2$

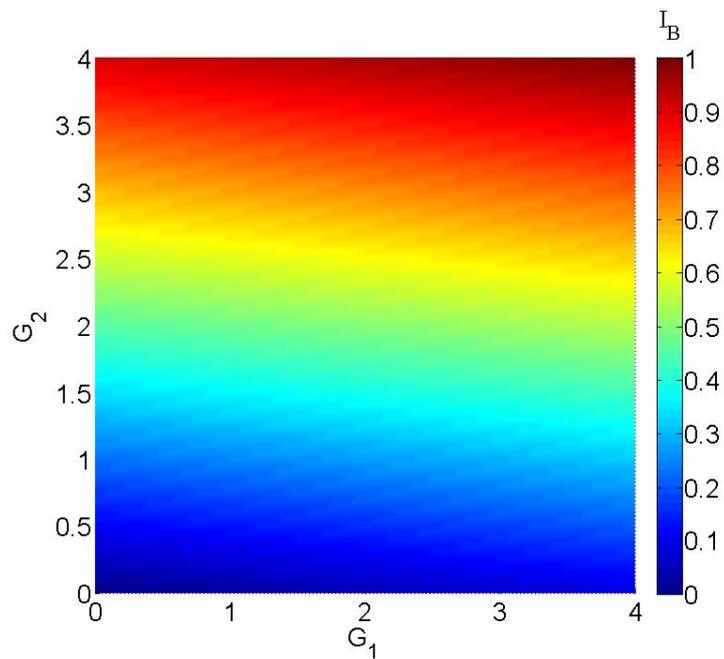
III:  $B_1 = 10.000 \text{ €}$ ,  $B_2 = 1.000 \text{ €}$ ; somit  $B_1 \gg B_2$

In allen drei Fallbeispielen werden die Anzahl der innovativen Komponenten  $G_1$  und  $G_2$  beliebig im Intervall  $[0,4]$  variiert. Der Parameter  $M$  beträgt in jedem Beispiel 4. Die Ergebnisse werden mithilfe von *Matlab* 7.2 visuell aufbereitet und sind in den Abbildungen 4-1 bis 4-3 graphisch dargestellt.

Der Innovationsindex wird über die farbliche Kodierung dargestellt; rot bedeutet 1 und blau 0. In den Abbildungen 4-1 bis 4-3 wird auf der Abszisse abgebildet, wie viel innovative Komponenten  $G_1$  mittels Budget  $B_1$  umgesetzt werden. Auf der Ordinate wird analog dazu abgebildet wie viel innovative Komponenten  $G_2$  mit dem Budget  $B_2$  umgesetzt werden. Für den ersten Fall, dargestellt in Abbildung 4-1, beträgt das Budget  $B_1=1.000 \text{ €}$  und  $B_2=10.000 \text{ €}$ . Dementsprechend dominiert  $B_2$  den Innovationsindex  $I_B$ , da  $B_2$  eine Größenordnung größer ist, im Vergleich zu  $B_1$ . Das bedeutet, dass die Anzahl der umgesetzten Innovationen  $G_1$  mit dem Budget  $B_1$  in diesem Fall nur einen untergeordneten Einfluss auf  $I_B$  hat. Die Grafik zeigt deutlich: Wenn mit viel Geld viele innovative Komponenten umgesetzt werden,

dann steigt der Innovationsindex  $I_B$  an. Logischerweise gibt es ein Minimum von  $I_B=0$  bei  $G_1=G_2=0$  sowie ein Maximum bei  $G_1=G_2=4$ .

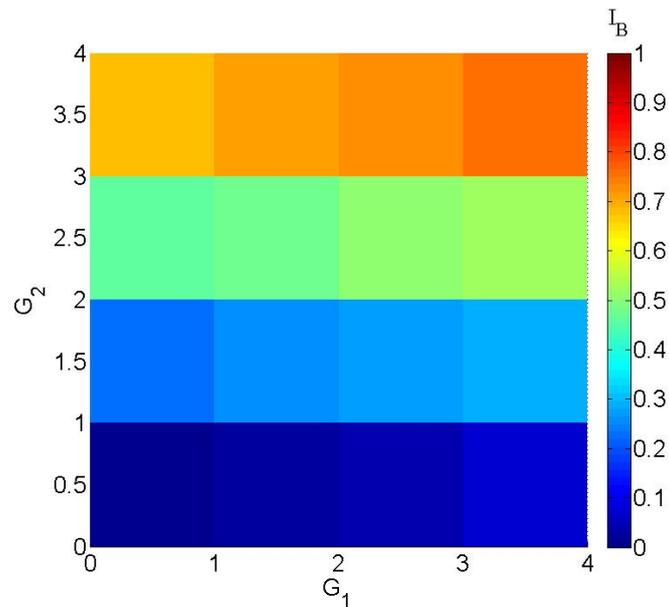
Abbildung 4-1 Innovationsindex für das Budget (Beispiel I)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Abbildung 4-2 zeigt, wie sich der Innovationsindex  $I_B$  verhalten würde, wenn ausschließlich diskrete Werte für die innovativen Komponenten angenommen werden. Das Maximum wird in dieser Darstellung unzureichend dargestellt, weil der höchste Wert erst bei  $G_1 = G_2 = 4$  erreicht ist.

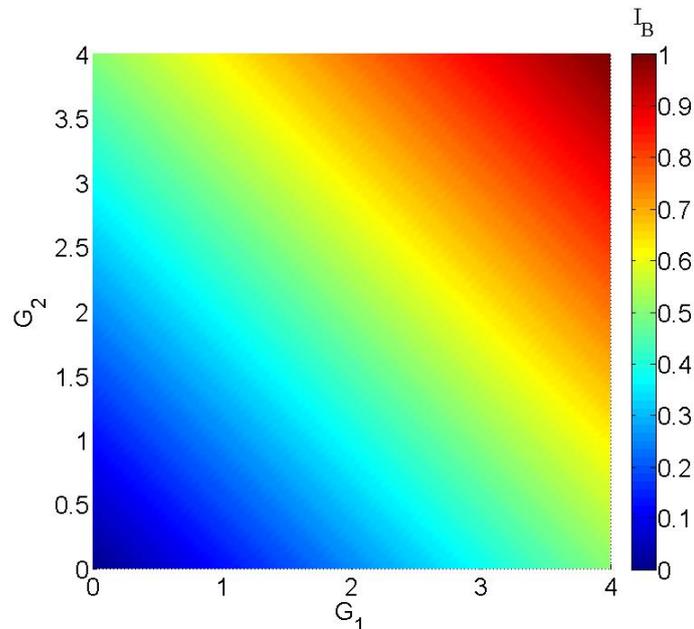
Abbildung 4-2 Innovationsindex für das Budget (Beispiel I), diskrete Werte



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

In diesem zweiten Beispiel (Abbildung 4-3) bezüglich  $I_B$  haben beide Budgets den gleichen Wert. Dementsprechend entsteht ein symmetrisches Bild entlang der Geraden  $G_1 = G_2$ .

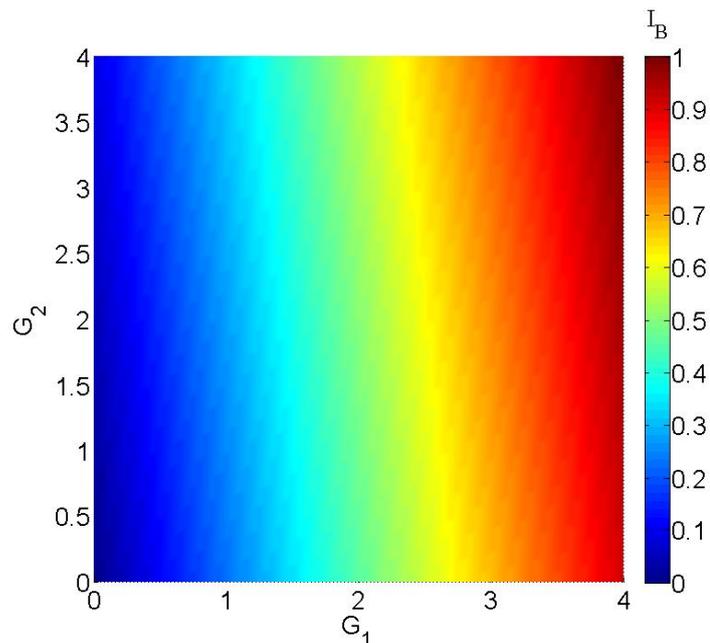
Abbildung 4-3 Innovationsindex für das Budget (Beispiel II)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Die Abbildung 4-4 stellt Fallbeispiel III und damit das umgedrehte Beispiel zu Abbildung 4-1 dar. Das Budget  $B_1$  ist mit 10.000 € um eine Größenordnung größer als  $B_2$  mit seinen 1.000 €. Vielmehr bestätigt es die bereits getroffene Aussage. Das größere Budget weist in diesem Fall erneut eine höhere Dominanz auf als das niedrigere Budget.

Abbildung 4-4 Innovationsindex für das Budget (Beispiel III)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

#### 4.2.2 Der Innovationsindex: Bezogen auf die Fläche

Als weiterer wichtiger Parameter wurde die an AUM teilnehmende landwirtschaftliche Nutzfläche  $F_i$  identifiziert. Um ein Modell für den Innovationsindex  $I_F$  bezüglich der Fläche abzuleiten, wird erneut die mathematische Struktur von Gleichung (1.2) verwendet. Anstelle des Budgets wird hier analog dazu die Fläche  $F_i$  als Parameter eingesetzt:

$$(2.1) \quad I_F = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M} \cdot F_i}{\sum_{i=1}^n F_i}$$

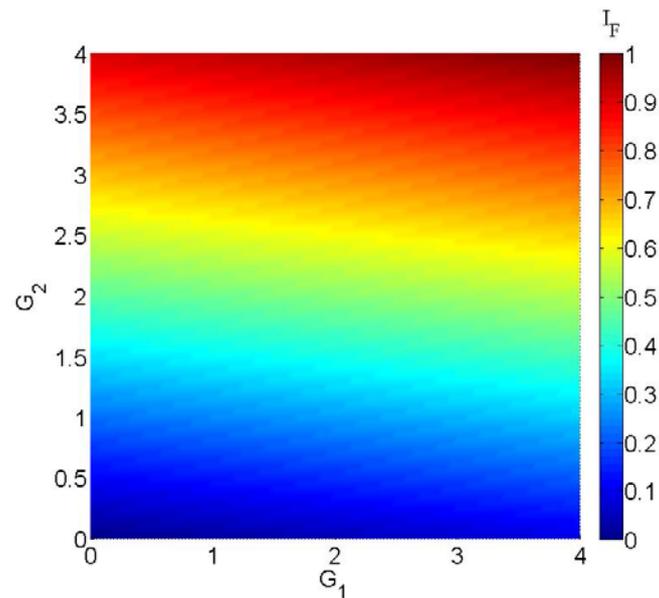
$I_F$	Innovationsindex bezogen auf die Fläche
$n$	Anzahl der aktuellen AUM
$F_i$	Teilnehmende Fläche an der AUM; $i = 1, \dots, n$
$G_i$	Anzahl der innovativen Komponenten einer AUM; $i = 1, \dots, n$
$M$	Anzahl der möglichen innovativen Komponenten

Das Prinzip ist identisch mit der Ermittlung des Innovationsindexes bezüglich des Budgets. Statt des Budgets  $B_i$  ist nun der Parameter, die Fläche  $F_i$ , in das Modell

aufgenommen. Für jede AUM wird mit Hilfe des Zählers ermittelt wie innovativ sie ist und wie viel landwirtschaftliche Fläche daran teilgenommen hat. Dies vollzieht sich erneut in gleicher Weise durch die Gewichtung der einzelnen Summanden mit dem Term  $G_i/M$ , welcher nur Werte zwischen 0 und 1 annehmen kann. Die Normierung mit der Gesamtfläche dient wiederum dazu den Wertebereich von  $I_F$  auf das Intervall  $[0,1]$  zu beschränken. Eine Grenzwertbetrachtung wie im Falle von  $I_B$  ist für  $I_F$  wenig sinnvoll, da ohne teilnehmende Flächen keine innovativen AUM umgesetzt werden können.

Das Beispiel in Abbildung 4-5 beruht auf einer Fläche  $F_1=100$  ha und einer Fläche  $F_2=1.000$  ha. Die Werte für  $G_1$  und  $G_2$  liegen wieder im Intervall  $[0,4]$ . Da  $I_F$  dieselbe mathematische Struktur aufweist wie  $I_B$  zuvor, liegen auch dementsprechend dieselben Tendenzen vor bei einer Parametervariation der Größen  $G_1$  und  $G_2$ . Werden viele innovative Komponenten auf einer großen Fläche ( $F_2$ ) angewendet werden, beeinflusst das den Innovationsindex  $I_F$  stärker als wenn auf einer kleinen Fläche  $F_1$  viele innovative Komponenten implementiert werden. Das Minimum liegt bei  $G_1=G_2=0$ , das Maximum bei  $G_1=G_2=4$ . Das Maximum ist folgerichtig dann erreicht, wenn die maximale Anzahl der innovativen Komponenten auf beiden Flächen umgesetzt wird.

Abbildung 4-5 Innovationsindex für die Fläche



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

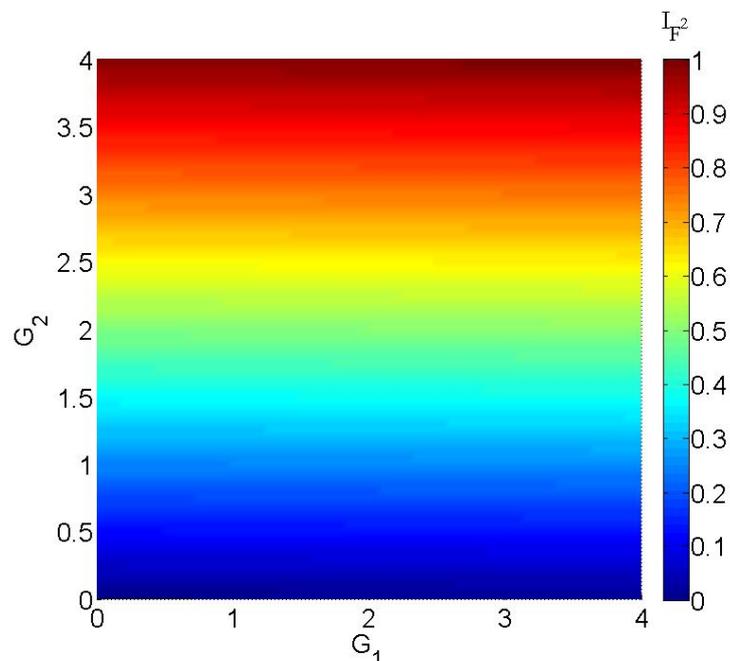
In der Abbildung 4-6 wird ein anderer Gedanke aufgegriffen: aus naturschutzfachlicher Sicht ist es erstrebenswert große Flächen in AUM zu integrieren. In der aktuellen Umsetzung von AUM werden in erster Linie kleinere Flächen bis 100 Hektar unter Berücksichtigung von AUM bewirtschaftet, des Öfteren von Landwirten im Nebenerwerb oder kleineren Betrieben, wie Familienbetriebe. Ziel sollte es aber langfristig sein ebenso große Flächen oder große Betriebe, wie sie in Ostdeutschland die Regel sind, stärker in AUM einzubinden. Diesen Zielsetzungen zufolge könnte über ein alternatives Modell, in einem Innovationsindex  $I_{F^2}$  eine größere Fläche stärker gewichtet werden. Wie eine solche Gewichtung exakt aussieht, hängt von der Bewertung ab. Als Alternativvorschlag wird Gleichung (2.2) verwendet:

$$(2.2) \quad I_{F^2} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M} \cdot (F_i)^2}{\sum_{i=1}^n (F_i)^2}$$

$I_{F^2}$	Innovationsindex bezogen auf die Fläche
$n$	Anzahl der aktuellen AUM
$F_i$	Teilnehmende Fläche an der AUM; $i = 1, \dots, n$
$G_i$	Anzahl der innovativen Komponenten einer AUM; $i = 1, \dots, n$
$M$	Anzahl der möglichen innovativen Komponenten

Die Fläche  $F_i$  geht bei diesem Modell quadratisch in die Berechnung des Innovationsindexes bezüglich der Fläche ein. Um die Eigenschaften dieses Modells besser analysieren zu können, wird dessen Verhalten wie in den Beispielen zuvor exemplarisch simuliert. Die Flächen  $F_1$  und  $F_2$  betragen erneut 100 Hektar sowie 1.000 Hektar und  $G_1$  und  $G_2$  werden variiert. Das Ergebnis ist in Abbildung 4-6 dargestellt.

Abbildung 4-6 Alternativer Innovationsindex für die Fläche zum Quadrat



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Die Werte für das Maximum und das Minimum entsprechen denen aus Abbildung 4-5. Der Verlauf der Werte dazwischen hat sich jedoch in Abbildung 4-6 verändert. Nun dominieren große Flächen den Innovationsindex  $I_{F^2}$  noch stärker und kleinere Flächen sind weniger relevant, d.h. es ist kaum von Bedeutung wie viele innovative Komponenten auf der kleineren Fläche umgesetzt werden. Der Vergleich zeigt somit, dass die quadrierten Werte bei besonders großen Flächen, auf denen AUM mit der maximalen Anzahl innovativer Komponenten umgesetzt werden, einen hohen Indexwert  $I_{F^2}$  ergeben. Sind die AUM auf den großen Flächen hingegen nur mit einer innovativen Komponente ausgestattet, verkehrt sich die Aussage ins Gegenteil. Für die praktische Anwendung bleibt somit die Überlegung, welches Modell Eingang in die Bewertung finden sollte.

#### 4.2.3 Der Innovationsindex: Bezogen auf Budget und Fläche

Bisher wurden zwei Innovationsindices vorgestellt, die jeweils die Fläche  $F_i$  oder das Budget  $B_i$  einzeln betrachtet haben. In diesem dritten Schritt werden beide Parameter in einem Modell zusammen geführt und in einen funktionalen Zusammenhang gebracht, um eine Aussage über die Wirtschaftlichkeit treffen zu können. Ein ganz einfaches Modell wird durch die Gleichung 3.1 beschrieben:

$$(3.1) \quad I_{B/F} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M} \cdot \frac{B_i}{F_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{B_i}{F_i}}$$

$I_{B/F}$	Innovationsindex bezogen auf Budget pro Fläche
$n$	Anzahl der aktuellen AUM
$B_i$	Budget für AUM; $i = 1, \dots, n$
$F_i$	Teilnehmende Fläche an der AUM; $i = 1, \dots, n$
$G_i$	Anzahl der innovativen Komponenten einer AUM; $i = 1, \dots, n$
$M$	Anzahl der möglichen innovativen Komponenten

Der Innovationsindex  $I_{B/F}$  stellt entsprechend der Gleichung (3.1) dar wie viele innovative Komponenten mit dem vorhandenem Budget pro landwirtschaftlicher

Fläche umgesetzt werden. Eine Grenzwertbetrachtung  $B_i \rightarrow 0$  ist für dieses Modell nicht zwingend, da die Struktur der Gleichung mit Gleichung (1.2) übereinstimmt und für diese bereits die Existenz des Grenzwertes nachgewiesen wurde.

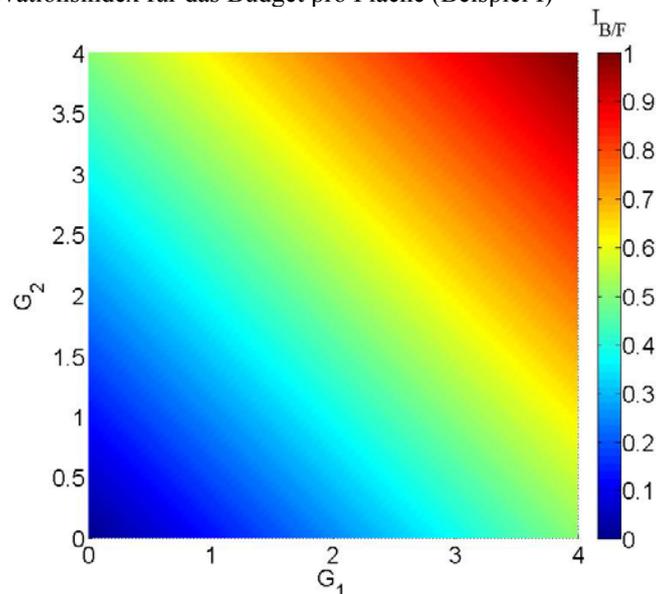
Über drei verschiedene Beispiele soll das Modell geprüft werden. Im ersten Beispiel werden folgende Werte angenommen (vgl. Abbildung 4-7):

$$F_1=100 \text{ ha} \qquad F_2=1.000 \text{ ha} \qquad B_1=1.000 \text{ €} \qquad B_2=10.000 \text{ €}$$

Das Verhältnis zwischen den Werten ist wie folgt:

$$\frac{B_1}{F_1} = \frac{B_2}{F_2} = \frac{10\text{€}}{\text{ha}}$$

Abbildung 4-7 Innovationsindex für das Budget pro Fläche (Beispiel I)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Aus diesen Werten leitet sich ein symmetrisches Bild ab. Alle Flächen und Budgets gehen gleich gewichtet in die Berechnung ein, da auf jeder Fläche 10 € pro Hektar ausgegeben werden und somit auf beiden Flächen die AUM die gleiche ökonomische Effizienz aufweisen.

Das zweite Beispiel geht von einem gleichen Budget auf unterschiedlich großen Flächen aus. Folgendes Beispiel wird in Abbildung 4-8 dargestellt.

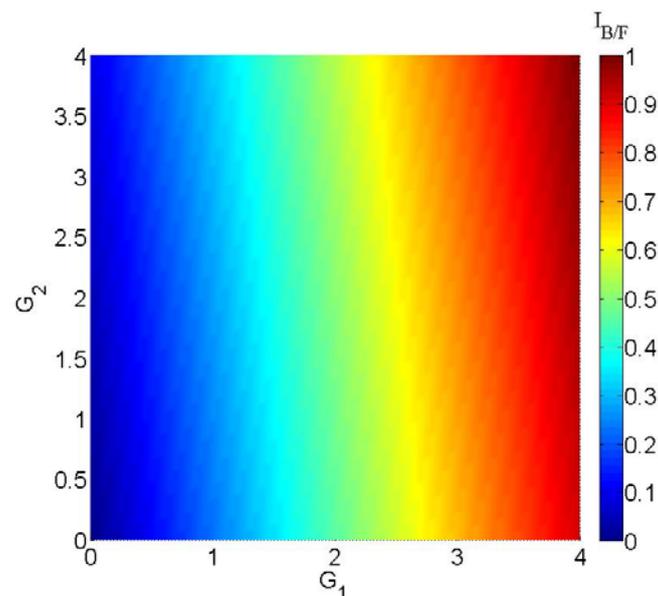
$$F_1=100 \text{ ha} \qquad F_2=1.000 \text{ ha} \qquad B_1=10.000 \text{ €} \qquad B_2=10.000 \text{ €}$$

Die Verhältnisse zwischen den Werten sind wie folgt:

$$\frac{B_1}{F_1} = 100 \frac{\text{€}}{\text{ha}} \quad \text{und} \quad \frac{B_2}{F_2} = 10 \frac{\text{€}}{\text{ha}}$$

In diesem Fall hat die große Fläche, die mit dem gleichen Budget ausgestattet ist wie die kleinere Fläche einen sehr geringen Einfluss auf den Innovationsindex  $I_{B/F}$ , auch dann, wenn auf der Fläche  $F_2$  die maximale Anzahl der innovativen Komponenten im Rahmen einer AUM umgesetzt wird. Da für die kleinere Fläche  $F_1$  ein deutlich höheres Budget pro landwirtschaftlicher Fläche zur Verfügung steht, dominiert diese den Indexwert  $I_{B/F}$ .

Abbildung 4-8 Innovationsindex für das Budget pro Fläche (Beispiel II)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

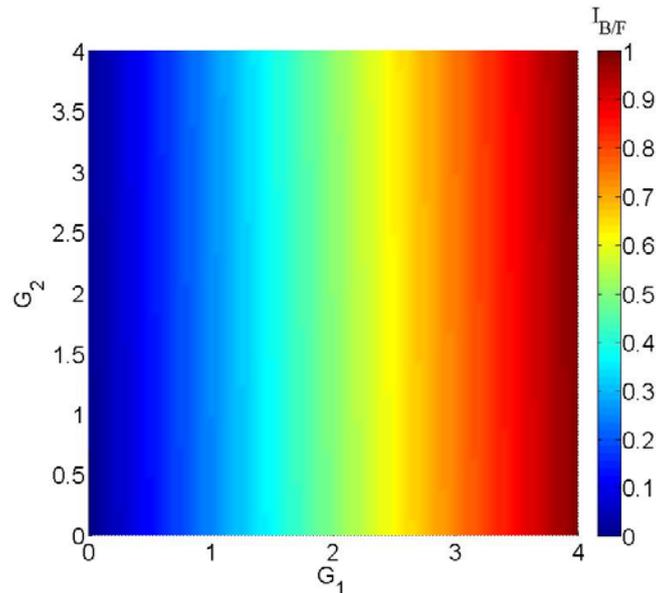
Ein drittes Beispiel zeigt ein ähnliches Szenario wie das zweite Beispiel. Hier werden jedoch folgende Werte angenommen (Abbildung 4-9):

$$F_1 = 100 \text{ ha} \quad F_2 = 1.000 \text{ ha} \quad B_1 = 10.000 \text{ €} \quad B_2 = 1.000 \text{ €}$$

Die Verhältnisse nehmen die Werten an:

$$\frac{B_1}{F_1} = 100 \frac{\text{€}}{\text{ha}} \quad \text{und} \quad \frac{B_2}{F_2} = 1 \frac{\text{€}}{\text{ha}}.$$

Abbildung 4-9 Innovationsindex für das Budget pro Fläche (Beispiel III)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

In dieser Abbildung 4-9 hat die große Fläche keinen Einfluss auf den Innovationsindex  $I_{B/F}$ , auch dann nicht, wenn viele innovative Komponenten in einer AUM umgesetzt werden. Dies lässt sich damit begründen, dass für die Fläche  $F_1$  ein wesentlich größeres Budget pro Hektar zur Verfügung steht als für die Fläche  $F_2$ .

Nun stellt sich die Frage, ob das Verhalten des Modells aus ökonomischer Sicht anhand dieser drei Beispiele zufrieden stellend ist. Als problematisch erweist sich, dass in zwei von drei Fällen die kleine Fläche, für die ein größeres Budget pro Hektar zur Verfügung steht, den Indexwert dominiert. Das Modell in Gleichung (3.1) ist also nicht dazu geeignet, eine Bewertung hinsichtlich der ökonomischen Effizienz durchzuführen. Große Indexwerte  $I_{B/F}$  resultieren nach diesem Modell aus einem möglichst großen Budget pro Hektar, was ein gegensätzliches Verhalten bedeutet im Hinblick auf die Beurteilung der ökonomischen Effizienz. Um diesem Umstand gerecht zu werden, wird ein modifiziertes Modell validiert:

$$(3.2) \quad I_{F/B} = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{G_i}{M} \cdot \frac{F_i}{B_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{F_i}{B_i}}$$

$I_{F/B}$	Innovationsindex bezogen auf Fläche pro Budget
$n$	Anzahl der aktuellen AUM
$B_i$	Budget für AUM; $i = 1, \dots, n$
$F_i$	Teilnehmende Fläche an der AUM; $i = 1, \dots, n$
$G_i$	Anzahl der innovativen Komponenten einer AUM; $i = 1, \dots, n$
$M$	Anzahl der möglichen innovativen Komponenten

$I_{F/B}$  bewertet die ökonomische Effizienz eines Agrar-Umwelt-Programms. Dieses ist umso effizienter, desto weniger Euro pro Hektar landwirtschaftlicher Fläche aufgewendet werden müssen, um die maximale Anzahl der innovativen Komponenten umzusetzen.

Auch dieses Modell (3.2) wird mithilfe der drei Beispiele bezüglich seines Verhaltens untersucht. Im ersten Beispiel werden wieder folgende Werte angenommen (vgl. Abbildung 4-10):

$$F_1=100 \text{ ha} \quad F_2=1.000 \text{ ha} \quad B_1=1.000 \text{ €} \quad B_2=10.000 \text{ €}$$

Das Verhältnis zwischen den Werten ist wie folgt:

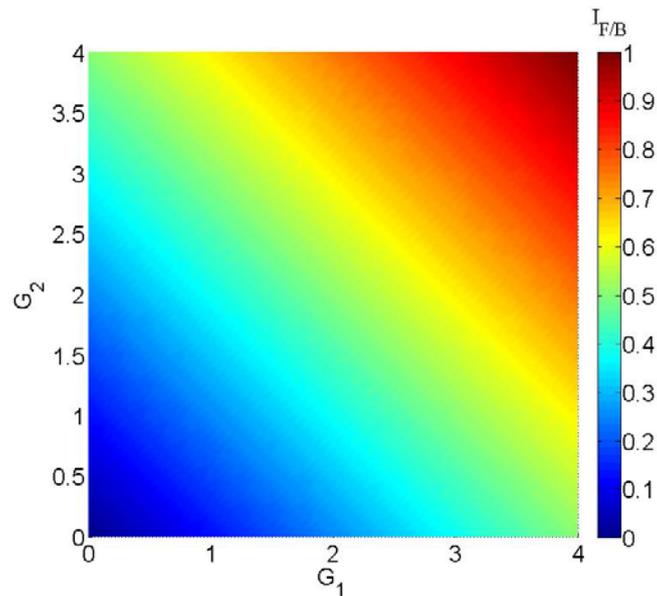
$$\frac{F_1}{B_1} = \frac{F_2}{B_2} = \frac{1 \text{ ha}}{10 \text{ €}}$$

Abbildung 4-10 spiegelt den gleichwertigen Einfluss beider Verhältnisse  $\frac{F_1}{B_1}$  und

$\frac{F_2}{B_2}$  wider und bildet folglich eine symmetrische Darstellung ab. Beide Flächen

werden gleich effizient mit 10 € pro Hektar bewirtschaftet.

Abbildung 4-10 Innovationsindex für die Fläche pro Budget (Beispiel I)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Das zweite Beispiel geht wieder von einem gleichen Budget auf unterschiedlich großen landwirtschaftlichen Nutzflächen aus. Folgende Werte werden durch Abbildung 4-11 dargestellt.

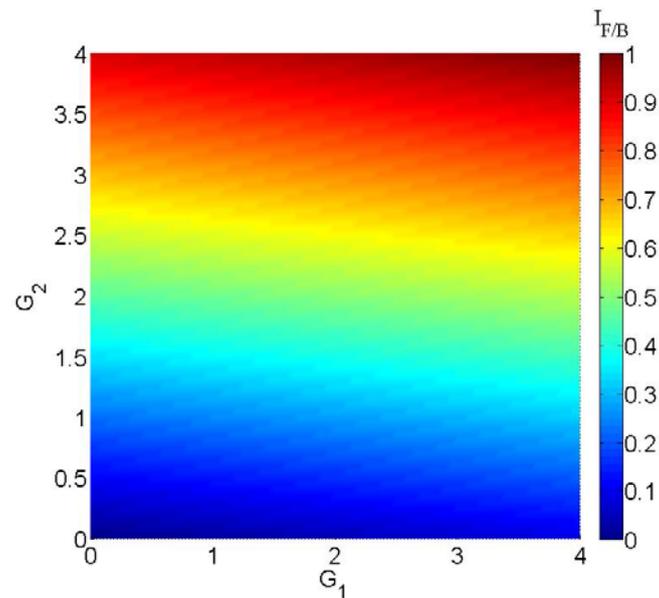
$$F_1=100 \text{ ha} \quad F_2=1.000 \text{ ha} \quad B_1=10.000 \text{ €} \quad B_2=10.000 \text{ €}$$

Die Verhältnisse zwischen den Werten resultieren zu:

$$\frac{F_1}{B_1} = \frac{1ha}{100€} \quad \text{und} \quad \frac{F_2}{B_2} = \frac{1ha}{10€}$$

In der nachstehenden asymmetrischen Darstellung (Abbildung 4-11) ist erkenntlich, dass die große Fläche  $F_2$  infolge der effizienteren Bewirtschaftung einen höheren Einfluss auf den Innovationsindex  $I_{F/B}$  hat, wenn dort mehrere innovative Komponenten implementiert sind.

Abbildung 4-11 Innovationsindex für die Fläche pro Budget (Beispiel II)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Das dritte Beispiel wird wieder mit folgenden Werten berechnet (Abbildung 4-12):

$$F_1=100 \text{ ha} \quad F_2=1.000 \text{ ha} \quad B_1=10.000 \text{ €} \quad B_2=1.000 \text{ €}$$

Die Verhältnisse zwischen den Werten sind wie folgt:

$$\frac{F_1}{B_1} = \frac{1ha}{100€} \quad \text{und} \quad \frac{F_2}{B_2} = 1 \frac{ha}{€} .$$

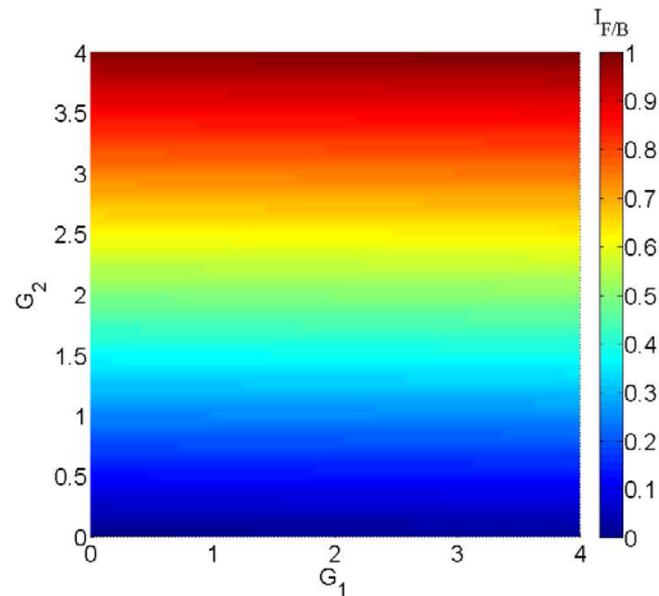
Aus Abbildung 4-12 geht ein noch größerer Einfluss der Fläche  $F_2$  auf den Innovationsindex  $I_{F/B}$  hervor, als aus dem zweiten Beispiel. Dies resultiert aus dem

günstigeren Verhältnis  $\frac{F_2}{B_2}$  gegenüber  $\frac{F_1}{B_1}$ . Auf der großen Fläche wird pro Hektar

weniger Geld ausgegeben als auf der kleineren Fläche. Dieser Fakt drückt sich auch im Verhalten von  $I_{F/B}$  aus, da die Fläche  $F_2$  nach diesem Beispiel am effizientesten

bewirtschaftet und folglich der Einfluss von  $\frac{F_1}{B_1}$  sehr gering ist.

Abbildung 4-12 Innovationsindex für die Fläche pro Budget (Beispiel III)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Nach diesen Beispielen ist offensichtlich, dass Modell (3.2) im Vergleich zu Modell (3.1) wesentlich besser geeignet ist die ökonomische Effizienz zu bewerten. Konsequenterweise liefert  $I_{F/B}$  sinnvolle, den Tatsachen entsprechende Ergebnisse in allen drei untersuchten Beispielen. Dies konnte mit dem Modell  $I_{B/F}$  nicht erreicht werden.

#### 4.2.4 Der Gesamtinnovationsindex

Um die Innovationsstärke von AUM einfach und unkompliziert evaluieren zu können, wird angestrebt, die unterschiedlichen Parameter in einem Gesamtinnovationsindex abzubilden. In einem weiteren Schritt wird daher im Rahmen dieser Arbeit nach Lösungen für ein derartiges Modell gesucht. Bisher sind verschiedene Modelle für Innovationsindices entwickelt worden, die aber nur Teilbereiche abdecken. Ziel ist es die wesentlichen Teilbereiche zu identifizieren, die notwendig sind für eine Evaluierung von AUM und diese in einem geeigneten Gesamtmodell zusammenzufassen. Ausgangsüberlegung ist es, dass AUM eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz erfahren und ökonomisch effizient sind. Die ökologische Effektivität ist über einen Index nur indirekt darzustellen, weil diese in

erster Linie durch die Anwendung der innovativen Komponente „Ergebnisorientierung“ erzielt wird. Es ist dann von einer hohen gesellschaftlichen Akzeptanz auszugehen, wenn Maßnahmen einerseits ökonomisch effizient sind und andererseits Landwirte die Bereitschaft zeigen viele Flächen in AUM zu integrieren. Anhand dieser Schwerpunkte lässt sich die Modellstruktur für den Gesamtinnovationsindex  $I_g$  in Gleichung (4.1) ableiten:

$$(4.1) \quad I_g = \frac{1}{(W_F + W_{F/B})} (W_F \cdot I_F + W_{F/B} \cdot I_{F/B})$$

$I_g$	Gesamtinnovationsindex
$I_F$	Innovationsindex bezogen auf die Fläche
$I_{F/B}$	Innovationsindex bezogen auf die Fläche pro Budget
$W_F$	Gewichtungsfaktor Fläche
$W_{F/B}$	Gewichtungsfaktor Fläche/Budget

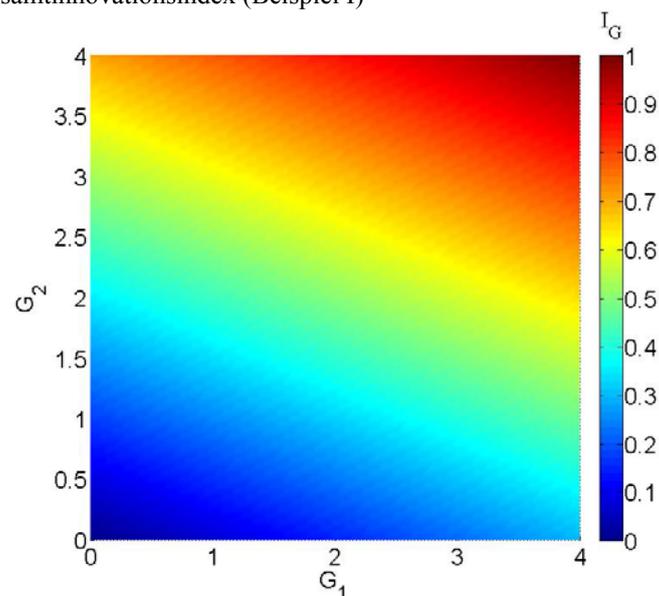
Diese Gleichung bezieht einerseits die ökonomische Effizienz durch die Größe  $I_{F/B}$  und andererseits wie viel landwirtschaftliche Flächen mit innovativen AUM bewirtschaftet werden ein, welches durch die Größe  $I_F$  berücksichtigt wird.

$W_F$  und  $W_{F/B}$  repräsentieren Gewichtungsfaktoren mit denen die Bedeutung der Fläche und der ökonomischen Effizienz auf den Gesamtinnovationsindex  $I_g$  beeinflusst werden kann. In den nachfolgenden Beispielen werden  $W_F = W_{F/B} = 1$  gesetzt, was beiden Teilbereichen dieselbe Priorität einräumt. In der praktischen Anwendung von Gleichung (4.1) bleibt die Wahl des Wertes von  $W_F$  und  $W_{F/B}$  dem Nutzer überlassen und sollte den jeweiligen Bedürfnissen angepasst werden.

Für das erste Beispiel werden wieder folgende Werte angenommen (Abbildung 4-13):

$$F_1 = 100 \text{ ha} \qquad F_2 = 1.000 \text{ ha} \qquad B_1 = 1.000 \text{ €} \qquad B_2 = 10.000 \text{ €}$$

Abbildung 4-13 Gesamtinnovationsindex (Beispiel I)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

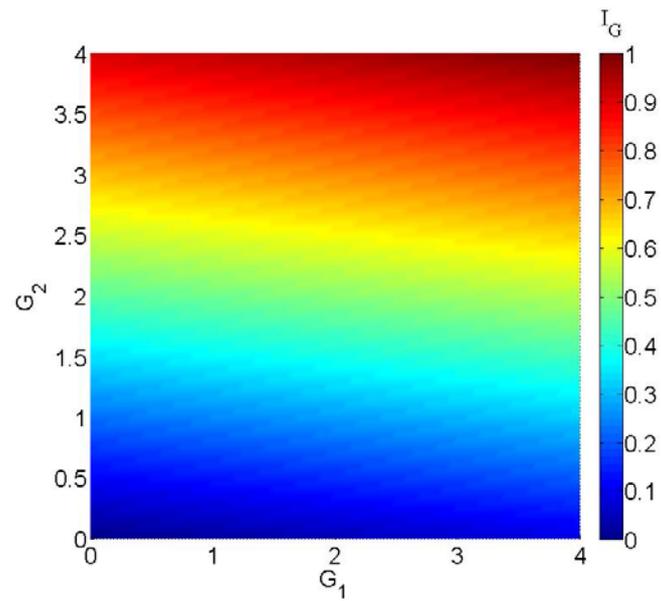
Beide Flächen werden in diesem Beispiel mit gleicher ökonomischer Effizienz bewirtschaftet. Hinzu kommt jedoch, dass  $F_2$  größer als  $F_1$  ist und  $F_2$  deshalb mehr Gewicht im Gesamtinnovationsindex  $I_g$  haben sollte, wenn auf beiden Flächen die gleiche Anzahl innovativer Komponenten Anwendung findet. Dieses Verhalten wird vom Modell in Gleichung (4.1) korrekt wiedergegeben, wie es Abbildung 4-13 zeigt.

Für das zweite Beispiel werden wieder folgende Werte angenommen:

$$F_1=100 \text{ ha} \quad F_2=1.000 \text{ ha} \quad B_1=10.000 \text{ €} \quad B_2=10.000 \text{ €}$$

Der Unterschied zum Beispiel I liegt darin, dass für die Fläche  $F_1$  pro Hektar ein größeres Budget benötigt wird. Dementsprechend sollte sich die Innovationsstärke von  $F_2$  im Gesamtinnovationsindex  $I_g$  noch stärker bemerkbar machen als zuvor, was auch in der Darstellung 4-14 zu sehen ist.

Abbildung 4-14 Gesamtinnovationsindex (Beispiel II)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Für das dritte Beispiel werden wieder folgende Werte angenommen:

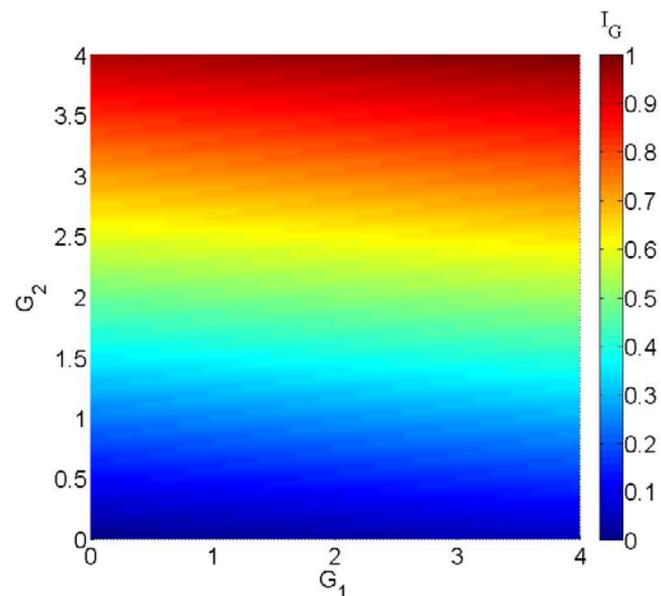
$$F_1=100 \text{ ha}$$

$$F_2=1.000 \text{ ha}$$

$$B_1=10.000 \text{ €}$$

$$B_2=1.000 \text{ €}$$

Abbildung 4-15 Gesamtinnovationsindex (Beispiel III)



(Quelle: eigene Darstellung) (rot = hoher Innovationsindex, blau = niedriger Innovationsindex)

Vergleicht man Abbildung 4-15 mit den Ergebnissen der beiden vorangegangenen Fallbeispiele I und II, so wird deutlich, dass sich die Dominanz der Fläche  $F_2$  am Gesamtinnovationsindex  $I_g$  erneut vergrößert hat. Dies resultiert zum einen aus dem konstant gebliebenen Flächenverhältnis und zum anderen aus der noch einmal gestiegenen ökonomischen Effizienz von  $F_2$  gegenüber  $F_1$  sowie im Vergleich mit den beiden Beispielen davor. Alle spezifischen Falleigenschaften in den drei untersuchten exemplarischen Beispielen konnten mit Hilfe des Modells in Gleichung (4.1) erfolgreich auf den Gesamtinnovationsindex  $I_g$  angewandt werden.

### 4.3 Fazit

Für jeden der hier vorgestellten Innovationsindices, die zum einen Teilbereiche und zum anderen einen Gesamtinnovationsindex abdecken, wird ein Wert zwischen  $0 \leq I \leq 1$  ermittelt. Je höher der Wert ist, desto höher ist auch die innovative Stärke eines Agrar-Umwelt-Programms. Man kann abschließend sagen, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt einen Innovationsindex zu ermitteln. Einerseits ist es abhängig davon, welchen Parametern eine innovative Bedeutung beigemessen wird, andererseits, wie man die einzelnen Parameter gewichtet und in einen funktionalen Zusammenhang stellen möchte. Hier wurde zunächst ein Innovationsindex  $I_B$  entwickelt. Dieser macht eine Aussage darüber wie innovativ das Budget von AUM eingesetzt wird. Um  $I_B$  zu ermitteln, werden alle AUM dahingehend erfasst, welches Budget  $B_i$  für sie ausgegeben wird. Weiterhin von Bedeutung sind die implementierten Innovationen  $G_i$  und die maximal mögliche Anzahl der Innovationen  $M$ . Anschließend wurde der Innovationsindex  $I_F$ , der aussagt, wie viel landwirtschaftliche Fläche mit innovativen AUM bewirtschaftet werden. Der Innovationsindex  $I_{F/B}$  bewertet die ökonomische Effizienz eines Agrar-Umwelt-Programms. Diese ist umso effizienter, desto weniger Euro pro Hektar landwirtschaftlicher Fläche aufgewendet werden müssen, um die maximale Anzahl der innovativen Komponenten umzusetzen. Ziel des

Gesamtinnovationsindex  $I_g$  ist es, die wesentlichen Teilbereiche zu identifizieren, die notwendig sind für eine Evaluierung von AUM und diese in einem Gesamtmodell zusammenfassen. Ausgangsüberlegung ist es, dass AUM eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz erfahren und ökonomisch effizient sind.

Aus den hier vorgestellten Beispielrechnungen würde die Autorin folgende Modelle für einen Praxistest in den Vordergrund stellen:  $I_B, I_F, I_{F/B}, I_g$ . Jedoch kann erst nach einem umfassenden Praxistest die Tauglichkeit der einzelnen Modelle abschließend bewertet werden.

Insgesamt können diese Indexwerte für jedes deutsche Bundesland ermittelt und in einer Tabelle entsprechend optimal miteinander verglichen werden. Im Moment können hier leider keine aktuellen Daten vorgestellt werden, da die neue Programmperiode, auf die sich die gesamten hier vorgestellten Evaluierungen beziehen, erst 2007 begonnen hat. Zu Beginn des Jahres 2007 waren noch nicht einmal alle Länderprogramme von der Europäischen Union bewilligt, weshalb sich noch bis Ende des Jahres 2007 AUM verändert haben. Für eine korrekte Erfassung des Innovationsindex ist es folglich sinnvoll vollständige Daten aus dem Jahr 2008 zu nutzen. Jedoch sind von den Landesministerien derzeit weder Daten von 2007 noch von 2008 zu erhalten. Um aber den Innovationsindex zu testen, werden in den folgenden Tabellen 4-2, 4-3, 4-4 und 4-5 zwei Beispiele mit fiktiven Daten vorgestellt.

Tabelle 4-2 Beispielrechnung Land I

<b>Land I</b>	<b>AUM 1</b>	<b>AUM 2</b>	<b>AUM 3</b>	<b>AUM 4</b>	<b>AUM 5</b>	<b>AUM 6</b>	<b>AUM 7</b>	<b>AUM 8</b>	<b>AUM 9</b>
<b>n</b>	9	9	9	9	9	9	9	9	9
<b>ha<sub>i</sub></b>	200	166	65	333	99	98	120	456	236
<b>B<sub>i</sub> in 1000 €</b>	5908	3639	927	7363	100	103	312	736	938
<b>G<sub>i</sub></b>	0	0	2	0	2	1	1	0	0
<b>M</b>	4	4	4	4	4	4	4	4	4

(Quelle: eigene Darstellung, fiktive Daten)

Tabelle 4-3 Beispielrechnung Land I – Indexwerte

<b>Innovationsindex</b>	<b>Wert</b>
Innovationsindex für das Budget $I_B$ nach Gleichung (1.2)	0,03
Innovationsindex für die Fläche $I_F$ nach Gleichung (2.1)	0,08
Innovationsindex Fläche pro Budget $I_{F/B}$ nach Gleichung (3.2)	0,25
Gesamtinnovationsindex $I_g$ nach Gleichung (4.1)	0,10

(Quelle: eigene Darstellung, fiktive Daten)

Tabelle 4-4 Beispielrechnung Land II

<b>Land II</b>	<b>AUM 1</b>	<b>AUM 2</b>	<b>AUM 3</b>	<b>AUM 4</b>	<b>AUM 5</b>	<b>AUM 6</b>	<b>AUM 7</b>
<b>n</b>	7	7	7	7	7	7	7
<b>ha<sub>i</sub></b>	18	2345	123	254	33	546	283
<b>B<sub>i</sub> in 1000 €</b>	53	987	323	453	32	834	395
<b>G<sub>i</sub></b>	1	0	1	1	1	0	1
<b>M</b>	4	4	4	4	4	4	4

(Quelle: eigene Darstellung, fiktive Daten)

Tabelle 4-5 Beispielrechnung Land II – Indexwerte

<b>Innovationsindex</b>	<b>Wert</b>
Innovationsindex für das Budget $I_B$ nach Gleichung (1.2)	0,10
Innovationsindex für die Fläche $I_F$ nach Gleichung (2.1)	0,05
Innovationsindex Fläche pro Budget $I_{F/B}$ nach Gleichung (3.2)	0,12
Gesamtinnovationsindex $I_g$ nach Gleichung (4.1)	0,06

(Quelle: eigene Darstellung, fiktive Daten)

Die Betrachtung bezogen auf das Budget weist einen Unterschied im Indexwert auf (0,03 versus 0,10). Land II ist offensichtlich bereit mehr Geld für AUM auszugeben, die eine oder mehrere innovative Umsetzungskomponenten aufweisen.

Ein Vergleich von (2.1) zeigt, dass für die Fläche betrachtet Land I einen höheren Indexwert (0,08) aufweist als Land II (0,05). Land I hat somit einen höheren Indexwert  $I_F$  als Land II, das bedeutet, dass Land I mehr landwirtschaftliche

Fläche mit innovativen AUM bewirtschaftet. Für den Indexwert  $I_{F/B}$  erzielt Land I einen höheren Indexwert als Land II, wodurch das Land I eine höhere ökonomische Effizienz aufweist. Im gesamten Index  $I_g$  ist ebenfalls ein Unterschied, wenn auch geringeren Ausmaßes zu erkennen; hier erreicht Land I einen höheren Index von 0,10 und Land II den geringeren mit 0,06. Land I ist folglich effizienter und konnte viel landwirtschaftliche Fläche für sein Agrar-Umwelt-Programm gewinnen.

Bevor nun eine solche Bewertungsmethode in die Praxis eingeführt werden kann, sind noch zwei grundlegende Überlegungen anzustellen. Erstens ist der Praxistest abzuwarten, ob die hier entwickelten Modelle tragfähig sind. Zweitens ist zu überlegen wer mit diesen Modellen arbeiten soll. Wird sie von Mitarbeitern der Verwaltung in den Bundesländern genutzt, ist eine Schulung sinnvoll. Zwar könnten die Landeslandwirtschaftsministerien eine bereits vorprogrammierte Excel-Tabelle erhalten, in die die Daten nur noch eingetragen werden, aber die Verwaltungsangestellten und -beamten sollten dahingehend geschult werden, wie die Daten aussehen sollten und welche Ergebnisse zu erwarten sind. Werden die Modelle eher für wissenschaftliche Zwecke oder auf der Ebene der Europäischen Union genutzt ist eine intensivere Schulung zwingend; die Modelle müssen in diesem Fall detailliert erklärt und analysiert werden. In dieser zweiten Ebene der Anwendungsmöglichkeit müssen die Akteure die Daten detailliert interpretieren können und auf ihre Richtigkeit prüfen können.

---

## 5 Wie gut ist unsere Agrar-Umwelt-Politik? Ideen für ein Bewertungsschema

---

In diesem Kapitel verlassen wir die hier aufgezeigte mathematische Betrachtungsweise. Wir wenden uns nunmehr einer mindestens ebenso wichtigen sozialwissenschaftlichen Vorgehensweise zur Bewertung der Agrar-Umwelt-Politik<sup>40</sup> zu. Reflektiert man die bis hierhin erzielten Ergebnisse kritisch, ist die Frage nach der Qualität der gesamten Agrar-Umwelt-Politik zu stellen. Auf der einen Seite ist die Kritik an der Umsetzung der AUM weder in Deutschland noch in anderen europäischen Staaten kaum zu überhören, andererseits lehnen deutsche Landwirtschaftsministerien Vorschläge zum institutionellen Wandel, wie er durch das Multi-level Governance Modell angestrebt wird, weitgehend ab (siehe Kapitel 3.1). Diese Ablehnung erfolgt trotz des Wissens der Verantwortlichen in den Landesministerien um die Probleme und Herausforderungen. Aber nicht genug damit: Zusätzlich bestehen dringende Herausforderungen auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, die ebenfalls Lösungen oder Teillösungen von der Agrar-Umwelt-Politik erwarten. Aus dieser Diskrepanz heraus ergibt sich folgende Überlegung: Ist es demzufolge nicht vorzuziehen die Agrar-Umwelt-Politik im gesamten Erscheinungsbild zu bewerten?

Die in diesem Kapitel erörterten Ideen für ein Untersuchungsschema umfassen verschiedene Analysen, wobei der Innovationsindex ein Baustein des Untersuchungsschemas ist. Im Folgenden analysiert die Autorin das Untersuchungsschema sowie die Herangehensweise Schritt für Schritt. Das Untersuchungsschema stellt ein potenzielles Instrument dar, wie an die Frage „wie gut ist unsere Agrar-Umwelt-Politik?“ auf der Bundesländerebene herangegangen werden kann. Dabei ist es nicht Ziel ein abschließendes Untersuchungsschema zu

---

<sup>40</sup> An dieser Stelle drängt sich die Frage auf, was Agrar-Umwelt-Politik überhaupt ist, was sie umfasst? Die Agrar-Umwelt-Politik beschäftigt sich mit der Umsetzung einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Landwirtschaft und anderen Nutzungspotenzialen, die in der Zukunft von starker Bedeutung sein können (vgl. Homepage des Umweltbundesamtes: <http://www.umweltbundesamt.de/landwirtschaft/agrarumweltpolitik/index.htm>, (12.03.2009)). Die Agrar-Umwelt-Politik umfasst eine Reihe verschiedener Bausteine, wie zum Beispiel die AUM, Tierschutzmaßnahmen, Natur- und Umweltschutzmaßnahmen, Klimaschutzmaßnahmen, forstwirtschaftliche Maßnahmen, usw. Die AUM stellen jedoch den grundlegendsten Baustein der Agrar-Umwelt-Politik dar.

entwickeln, sondern vielmehr eine Diskussion über Evaluierungsinstrumente der Politik für spezifische Fachbereiche anzuregen. Instrumente, die zur Bewertung beispielsweise von politischen Akteuren selbstständig angewendet werden, sind derzeit nicht vorhanden. Dementsprechend scheint die Politik bisher ihre *policy* vor Beginn einer neuen *policy-Periode* nicht zu prüfen. Diese Tatsache trifft auch für die Agrar-Umwelt-Politik zu, die mit der Einführung der Richtlinie zur Entwicklung ländlicher Räume (European Commission 2005) im Jahr 2007 durchaus eine neue *policy* begonnen hat.

### **5.1 Einleitende Fragestellungen**

Die Frage nach der Qualität der Agrar-Umwelt-Politik stellt sich, insbesondere vor dem Hintergrund veränderter globaler, europäischer, nationaler und regionaler Herausforderungen (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2001), wie sie im Rahmen dieser Arbeit schon benannt wurden. Nachfragebedingungen verändern sich, ebenso wie die demographische Entwicklung und Lebensstile. Insbesondere in Asien werden zunehmend Produkte, wie Milch, Fleisch und Getreide nachgefragt, die zu einem großen Anteil in der ‚westlichen Welt‘ angebaut und produziert werden. Die Food and Agricultural Organization (FAO) geht beispielsweise davon aus, dass bis 2030 über 50% mehr Nahrungsmittel benötigt werden. Gleichzeitig sinkt und sank in den letzten Jahrzehnten die Bodenqualität für optimale Anbaubedingungen von Agrarprodukten (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2001). Auf der Nordhalbkugel sind heute viele Flächen aufgrund von Erosion und chemischen Belastungen für den Getreideanbau ungeeignet. Zudem wird der steigende Flächenverbrauch durch Urbanisierungsprozesse, die abnehmende Zahl der Menschen in peripheren Regionen und nicht zuletzt der steigende Verlust an Biodiversität sowie die zunehmenden Gefahren durch den Klimawandel beklagt (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 2001). Kurz gesagt, es entsteht ein zweifacher Druck, der sich auch auf der Ebene der Bundesländer bemerkbar macht: Zum einen wächst der Druck auf qualitative

landwirtschaftliche Flächen, weil immer höhere Erträge auf immer weniger Fläche erzeugt werden müssen und zusätzlich eine Konkurrenz zwischen Energie- und Nahrungsmittelpflanzen auf den ertragsreichen Flächen stattfindet, und zum anderen wächst der gesellschaftliche Druck auf eine umweltfreundliche, nachhaltige Nutzung der landwirtschaftlicher Fläche und die damit im Zusammenhang stehenden natürlichen Ressourcen, wie Boden, Wasser und Biodiversität. Diese Probleme hat die Politik bereits erkannt. Aber ob die aktuellen *policies* diesen Herausforderungen gewachsen sind, wird derzeit nicht hinreichend vor der Implementierung einer *policy* hinterfragt.

Nachdem die aktuellen Probleme kurz skizziert sind, ist zu klären, welchen komplexen Herausforderungen man sich beim Versuch die Frage nach der Qualität der Agrar-Umwelt-Politik objektiv zu beantworten stellen muss? Da wären zunächst eine ethische, moralische Möglichkeit und zum anderen sowohl eine objektive als auch eine subjektive Möglichkeit. Der subjektive Weg unterliegt individuellen Einschätzungen und Interpretationen von Beobachtungen. Die objektive Option besteht darin einen theoriegeleiteten Weg zu wählen. Für die Ideen dieses Bewertungsschemas werden objektive, ethische Wertvorstellungen und teilweise auch subjektive Perzeptionen einfließen, wodurch ein integrierter Weg begangen wird.

Was ist also zu bedenken? In diesem Diskursbeitrag spielen *policy*, Prozessbedingungen und Ausgangsbedingungen eine elementare Rolle.

Nach diesem kurzen Abriss, könnte man meinen ‚einfach‘ eine Politikfeldanalyse durchzuführen, aber warum dies nicht angebracht erscheint, wird im nächsten Abschnitt deutlich. Im Anschluss daran wird das Bewertungsschema bezüglich der Ausgangsfrage hergeleitet und diskutiert, sowie das Bewertungsschema punktuell am Beispiel der Agrar-Umwelt-Politik angewendet.

## 5.2 Ideen für ein Bewertungsschema

Wie eben schon erwähnt, ist die Politikfeldanalyse ein inadäquates Bewertungsinstrument. Die Politikfeldanalyse befasst sich zwar mit einzelnen Politikfeldern, wie Umweltpolitik, Gesundheitspolitik und Wirtschaftspolitik auf unterschiedlichen politisch-geographischen Ebenen, geht aber über die Frage nach einer „guten Agrar-Umwelt-Politik“ weit hinaus. Die Politikfeldanalyse umfasst alle drei Analyse-Dimensionen von Politik – *polity*, *policy* und *politics* wenngleich ein Schwerpunkt auf die *policy* gelegt wird (Schneider & Janning 2006, 1). Die Hauptfrage dabei ist, wie sie von Thomas R. Dye 1976 formuliert wurde „What governments do, why they do it, and what difference it makes“ (in Schubert & Bandelow 2003). Bei genauerer Betrachtung stehen Ziele, Maßnahmen, Konsequenzen der Maßnahmen und die Zukunft im Mittelpunkt. Die Frage nach einer „guten“, „gerechten“ und „sinnvollen“ Politik ist dem Forschungsansatz zwar implizit, aber ihr Ziel ist es, konkrete politische Ereignisse zu erklären. Dafür werden im Rahmen der Politikfeldanalyse verschiedene Theorien herangezogen, wie den Rational Choice Institutionalismus, den akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995) und die Wissenspolitologie. Dabei ist die Politikfeldanalyse inhaltlich-, problemlösungs-, normativ- und praxisorientiert.

Um allein die Frage zu beantworten „wie gut unsere Agrar-Umwelt-Politik ist“ wäre eine Politikfeldanalyse inadäquat wobei die Beantwortung der Frage der politikfeldwissenschaftlichen Methode der Evaluation am nächsten kommen dürfte. Für eine explizite Antwort bedarf es jedoch einer stärkeren Fokussierung auf den ethischen und moralischen Wert von „gut“ und die Beachtung weiterer Faktoren der Agrar-Umwelt.

Das Bewertungsschema konzentriert sich auf zwei wesentliche Elemente: (a) was heißt in diesem Fall „gut“ und (b) auf weitere Faktoren, die für eine Evaluierung der Agrar-Umwelt-Politik von Bedeutung sein können. Jedes einzelne Element wird als Bewertungsmodul, das sich aus verschiedenen Bewertungselementen zusammensetzt, aufgefasst. Ziel ist es für die Ebene der Bundesländer, ein adäquates schnell durchführbares Instrument zur Überprüfung ihrer Agrar-Umwelt-Politik zu

entwickeln. Eine tiefer gehende Analyse kann und sollte durch Dritte erfolgen. Diese Ideen für ein Untersuchungsschema umfassen eine Reihe von Parametern, die eigens für diesen Bereich der Agrarpolitik erdacht wurden.

### **5.2.1 Was bedeutet „gut“?**

Um die Bedeutung von „gut“ zu analysieren, werden zwei Möglichkeiten identifiziert. Zuerst wird eine ethische Herangehensweise gewählt. Ein zentrales Thema der Ethik erfragt was als gut angesehen wird und warum (von Kutschera 1999). Eine eindeutige Antwort gibt es darauf offensichtlich nicht. Vielmehr kann aus moralischen Wertungen das potenzielle Handeln abgeleitet werden. Moralische Wertungen können kognitiv und subjektiv sein. Von Kutschera (1999) legt dar, dass für die Qualität einer Handlung die Absicht, die der Handelnde verfolgt, wichtig ist. Wertungen können auch über komparative Aussagen abgeleitet werden, also dass Handlung „A“ besser oder schlechter ist als Handlung „B“. Was aber ist elementar für die Bewertung der Agrar-Umwelt-Politik? Ein Blick in die Umweltethik zeigt, dass anthropogene Eingriffe in die Natur nicht begrüßenswert sein müssen, selbst dann nicht, wenn zum Beispiel Landwirtschaft eine existenzielle Daseinsgrundvorsorge übernimmt (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1999).<sup>41</sup> Doch gehen wir noch mal einen Schritt zurück. Die Ethik und ihre Spezifizierungen, wie die Umweltethik oder auch ökologische Ethik setzen sich aus teleologischen und deontologischen Ansätzen der Ethik zusammen (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen 1999; Keitsch 2003, 8). Im Vordergrund stehen dabei der teleologische Utilitarismus, die deontologischen Ansätze der Gerechtigkeitsethik und der Kantischen Pflichtethik. Der Utilitarismus geht vom Nützlichkeitsprinzip aus, d.h. dass die sittlichste Handlung diejenige ist, deren Konsequenzen für die größtmögliche Anzahl an involvierten Akteuren den größten Nutzen stiftet (Keitsch 2003; Brenner 2008). Die deontologische Gerechtigkeitsethik sucht nach dem Standard der Gleichwertigkeit unter Beachtung gleicher Rechte und Regeln für alle

---

<sup>41</sup> Häufig entstehen Zielkonflikte. Einerseits ist es ein wesentliches Ziel alle Menschen ausreichend zu ernähren und andererseits ein Ziel die Umwelt zu schonen. Aber aufgrund der hohen Nachfrage nach Lebensmitteln, ist eine hundertprozentige ökologische Bewirtschaftung nicht immer möglich.

Individuen. Nach Kant übernimmt der Mensch Verantwortung für sein Handeln. Damit die Handlung als moralisch richtig gelten kann, müssen die zugrunde liegenden Handlungsmaxime und deren Universalisierbarkeit geprüft werden. Handlungsmaxime zu untersuchen ist problematisch, da diese in der Regel vor dem Hintergrund persönlicher Präferenzen und Erfahrungen auch ‚unbewusst‘ entschieden werden. Man könnte aber versuchen zu untersuchen, wie im Holismus implizit gefordert, ob umfassend gedacht und gehandelt wird (Brenner 2008). Schließlich kennzeichnet den Holismus die Wertschätzung der Ganzheit der Systeme auf der Erde und ihrer Umgebung, da die verschiedenen Systeme, auch das Systemgefüge Mensch, in einem Zusammenhang stehen (Brenner 2008).

Max Weber unterscheidet, basierend auf diesen beiden Ansätzen, die Gesinnungsethik von der Verantwortungsethik (Weber 1919; Keitsch 2003). Die Verantwortungsethik stellt, so Jonas (1979), den Menschen in den Mittelpunkt. Die Menschen haben demnach eine Pflicht zur Nachhaltigkeit, d.h. zur Existenzsicherung der gegenwärtigen und zukünftigen Menschen und Entitäten. Weber hätte nach dieser interpretativen Ausrichtung schon sehr frühzeitig die Nachhaltigkeitsdebatte eingeführt, wenngleich Jonas` Verantwortungsprinzip nicht direkt auf Webers Ansatz aufbaut. Die Thematik der Verantwortung ist von großer Bedeutung, beispielsweise um willkürliches Handeln von Machtpersonen zu begrenzen. „Verantwortung“ ist aber in der Bewertung von Politik, aufgrund der negativ belegten Personalisierungen in den Medien, einerseits ein interessantes und andererseits ein schwieriges Wort. Nach Ottfried Höffe (in Brenner 2008, 69) hat Verantwortung vier Relationen, die sich in der folgenden Frage ausdrücken: „Wer hat wofür, vor wem und nach welchen Kriterien eine Verantwortung?“ (in Brenner 2008, 69). Nach Jonas (1979) hat Verantwortung vor allem eine räumliche und eine zeitliche Dimension. Aufgrund des ‚begrenzten‘ menschlichen Wissens über anthropogene Handlungskonsequenzen in der Zukunft und die räumliche Ausdehnung der Konsequenzen, sollte, so Jonas, die schlechteste Prognose angenommen werden. Nach dieser schlechtesten Prognose sollte dann gehandelt oder die Handlung abgelehnt werden. Diesen Gegenstand zu untersuchen, könnte sich als ebenso problematisch herausstellen, weil der Untersuchungsperson nicht alle

Informationen bekannt sein müssen, die jedoch dem Handelnden bekannt waren. Wenn man also als zweite Möglichkeit das Wort „gut“ durch „nachhaltig“ bereichert, erfolgt eine weiterführende Interpretation. Nachhaltigkeit heißt das Bedenken der nachfolgenden Generationen, wenn Natur oder Umwelt jeglicher Art genutzt werden. Nachhaltigkeit impliziert „Verantwortlichkeit“, denn die heutige Generation trägt Verantwortung für ihre Kinder. Den ersten Teil der Frage von Ottfried Höffe könnte man damit beantworten, aber Kriterien festlegen, nach denen juristische Einforderungsmöglichkeiten bestehen bzw. Instanzen der Einforderung festzulegen, gestaltet sich noch immer problematisch. Man kann aber überlegen, welche Indikatoren eine nachhaltige Agrar-Umwelt-Politik substantiieren. Die Vereinten Nationen haben nach dem driving-force-state-response Ansatz Indikatoren für die ökonomische, die ökologische, die soziale und die institutionelle „Säule“ entwickelt (United Nations 2001, 19-28). Für jede „Säule“ wurden Themen soweit operationalisiert bis ein Indikator als Endprodukt entstand. Die nachfolgende Tabelle stellt ein Beispiel dar.

Tabelle 5-1 Beispiel der Indikatorenbildung nach United Nations (2001)

Ökologische Indikatoren		
Thema	Unterthemen	Indikatoren
Landschaft	Landwirtschaft	Ackerland
		Nutzung von Düngemitteln (Fertilizers) Nutzung von Pestiziden
	Forstwirtschaft	Anteil an Waldfläche in einem Land Nutzungsgrad
	Desertifikation	Anteil des Fläche mit Desertifikation
	Urbanisierung	Anteil der urbanen Fläche

(Quelle: (United Nations 2001), verändert)

Nach genauer Durchsicht der von der UN entwickelten Indikatoren, die vorwiegend für die nationalen Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt wurden, war festzustellen, dass nur ein Teil für die Messung nachhaltiger Agrar-Umwelt-Politik nutzbar ist. United Nations (2001, 19) verweisen darauf, dass Indikatoren jeweils so zu entwickeln sind, dass sie den Anforderungen entsprechen.

Eine andere Herangehensweise an den Nachhaltigkeitsdiskurs wird durch das Konzept der starken Nachhaltigkeit, dem Greifswalder Vorschlag nach Ott und Döring (2004; Ott 2009), präsentiert. Nach diesem Vorschlag gibt es statt der „Säulen“ „Leitlinien“. Zu diesen zählen:

- (1) *Resilienz des Naturkapitals*, d.h. sobald ein Ökosystem in einem neuen Systemzustand übergegangen ist, geht Resilienz verloren (zum Beispiel über einen hohen Biodiversitätsverlust).
- (2) *Konvivale Suffizienz* des sozialen Lebens, d.h. eine Lebensführung ohne maßlosen Überfluss materieller und immaterieller Güter.
- (3) *Effizienz*.

Beide vorgestellten Konzepte zur Nachhaltigkeit werden in der Wissenschaft genutzt. Ziel dieses hier vorgestellten Untersuchungsschemas ist es, jederzeit und quasi von „Jedermann“ angewendet werden zu können. Nach Möglichkeit sollte jeder Politiker seine policy-Vorschläge damit selbst überprüfen können. Somit ist ein praktikables und leicht verständliches Instrument zur Prüfung von „gut“ oder „nachhaltig“ oder „verantwortlich“<sup>42</sup> notwendig. Das erste Modell, das „Säulen-Modell“ stellt sich als das einfachere Instrument dar. Folglich wurden für die endgültige Zusammenfassung zur Messung „guter“ Agrar-Umwelt-Politik kognitive ethische Wertvorstellungen als auch die Nachhaltigkeitsindikatoren miteinander verflochten. „Gut“ ist letztendlich ein positiver Nutzen für die Gesellschaft, die Ökonomie und die Umwelt, also als etwas was weder den Menschen noch der Umwelt schadet.<sup>43</sup> Die einzelnen Indikatoren, die diesen Nutzen messen sollen, wurden soweit wie möglich konsistent und logisch gestaltet. Es wurden Indikatoren gesucht, die der Gesellschaft, der Ökonomie und der Umwelt nützen. Diese Gliederungspunkte wurden soweit in Unterthemen operationalisiert bis ein messbarer Indikator eruiert werden konnte (vgl. Tabelle 5-2).

---

<sup>42</sup> Diese Begriffe sind generell nicht explizit synonym zu verwenden. Lediglich für dieses Untersuchungsschema werden sie in eine starke Beziehung zueinander gesetzt.

<sup>43</sup> Ein Stück weit ist hier der Greifswalder Vorschlag implizit. In jeder Säule finden sich Indikatoren, die der Resilienz, der Suffizienz oder der Effizienz entsprechen (vgl. Tabelle 5-2). Dennoch ist es wohl zu wenig, um den von Ott und Döring diskutierten Ansatz in ihrem Sinne zu erfassen.

## Wie gut ist unsere Agrar-Umwelt-Politik? Ideen für ein Bewertungsschema

Tabelle 5-2 Indikatoren zur Messung einer „guten“ Agrar-Umwelt-Politik

		Punkte
<b>Nutzen für Gesellschaft</b>		
Förderung der Demokratie	Schaffung von Teilnahme- oder Mitwirkungsmöglichkeiten für private Akteure	
	Öffentlich dargestellte Entscheidungsstrukturen (zum Beispiel im Internet)	
	Öffentlich dargestellte Verantwortlichkeiten (Personen), (zum Beispiel im Internet)	
Soziale Nachhaltigkeit	Vermittlung und Erhaltung von Werten hinsichtlich einer zukunftsfähigen Lebensweise	
	Gesundheitsfördernd (allgemein)	
	Bildungsfördernd (allgemein)	
<b>Nutzen für Wirtschaft</b>		
Wirtschaftliche Nachhaltigkeit	Konsumverhalten	
	Erhaltung von Wirtschaftskreisläufen	
	Bildungsfördernd (allgemein)	
Wohlstandserhöhung	Arbeitsplatzsicherung von Landwirten	
	soziale Absicherung der ländlichen Bevölkerung	
	Bildungsfördernd (allgemein)	
	Innovationsförderung	
<b>Nutzen für Umwelt</b>		
Ökologische Nachhaltigkeit	Entwicklung nachhaltigkeitsfördernder Handlungsoptionen der Landwirte	
	Veränderung der Umwelt-Wahrnehmung bei Landwirten (Anreiz für eine Teilnahmebereitschaft an freiwilligen allgemeinen Naturschutzmaßnahmen)	
	Veränderung der Umwelt-Wahrnehmung in der Bevölkerung	
	Bildungsförderung bei Landwirten	
	Bildungsförderung in der Bevölkerung	
	Erhalt von Ressourcen	
	Nutzung und Entwicklung ressourcenschonender Verfahren (Effizienz)	
	Emmissionsreduzierung	

(Quelle: eigene Darstellung)

### Nutzen für die Gesellschaft

Es besteht ein Nutzen für die Gesellschaft dann, wenn die Demokratie gefördert wird. Schließlich übernimmt die Regierung für die politische Fortentwicklung eine

besondere Verantwortung, nämlich ein Leben in Frieden und Balance mit der Ganzheit der Systeme Mensch und Natur. Politiker sind als Repräsentanten des Volkes gewählt, um deren Interessen zu vertreten. Da Politiker und Staatsbedienstete nicht per se top-down regieren können, benötigen sie in spezifischen Fragestellungen, die regional differenzieren können, das gesellschaftliche know-how und Erfahrungen. Das kann über den Indikator „Teilnahme/Mitwirkung“ erfasst werden. Wenn viel Wissen generiert werden kann, sind verschiedene Prognosen möglich, die als Handlungsmaxime zu deuten sind. Um der Gesellschaft die Möglichkeit zu geben, Entscheidungen und Handlungen der Politik nachzuvollziehen, denn auch das ist Teil der politischen Verantwortung, müssen Intransparenzen abgebaut werden. Dies erfolgt, beispielsweise im Internet, über eindeutig dargestellte Entscheidungsprozesse und personengebundene Verantwortlichkeiten. Mit solchem Verhalten wird im Übrigen auch dem Abbau der Politikverdrossenheit geholfen. Ein weiterer Nutzen für die Gesellschaft ist dann bedacht, wenn die soziale Nachhaltigkeit berücksichtigt ist. Auch hier lässt sich eine direkte Verbindung zur Verantwortung aller Gesellschaftsmitglieder herleiten. Allgemein gesellschaftlich anerkannte Werte, wie landwirtschaftliche Kultur und Tradition, Zugang zu Ressourcen, usw. sollten erhalten und gefördert werden. Ist die Agrar-Umwelt-Politik in der Lage Werte für eine nachhaltige Lebensweise der Gesellschaft zu fördern? Ist die Agrar-Umwelt-Politik in der Öffentlichkeit soweit bekannt, dass sie die Gesellschaftsmitglieder für Themen der Nachhaltigkeit sensibilisiert? Für den Werteindikator könnte die Kritik der Subjektivität erhoben werden. Aber die Autorin geht von einer objektiven empirischen Erhebung der Werte aus. Eine Politikentscheidung sollte weiterhin weder für die jetzige noch für zukünftige Generationen (gesundheits)schädigend sein, egal in welchem gesellschaftlichen Bereich. Die Agrar-Umwelt-*policies* müssen dementsprechend geprüft sein, in wie weit gesundheitsschädigende oder -beeinflussende Konsequenzen jetzt oder in Zukunft vor dem Hintergrund des aktuellen Wissenstandes bestehen könnten. Wenn eine solche Prüfung nicht erfolgte, können keine Punkte vergeben werden (siehe Punktsystem weiter unten). Nachhaltigkeit ist aber auch mit einem Bildungsauftrag verbunden. Folglich sollte

die Agrar-Umwelt-Politik gewillt sein, regelmäßig Landwirte und weitere interessierte Bürger im Bereich der Nachhaltigkeit und darüber hinaus weiterzubilden.

#### Nutzen für die Wirtschaft

Um wirtschaftlich nachhaltig zu sein bedarf es ebenfalls einer verantwortungsvollen Politik. Das Konsumverhalten, welches regelmäßig hinterfragt wird, ist ein Indikator für die wirtschaftliche Zufriedenheit der Menschen. An dieser Stelle erfasst das Konsumverhalten noch mehr: wenn die Menschen in die Kulturlandschaft gehen, haben sie bestimmte Vorstellungen von dem was sie dort vorfinden oder konsumieren möchten, wie zum Beispiel frische Luft, bunte Wiesen und Ähnliches. Wird also mit der geplanten oder bereits umgesetzten Agrar-Umwelt-Politik diese Nachfrage befriedigt? Regionale Wirtschaftskreisläufe nehmen einen besonderen Stellenwert ein. Um Transportwege usw. weiterhin noch effizienter zu gestalten, müssen regionale Wirtschaftskreisläufe gefördert werden. Beispielsweise könnten landwirtschaftliche Produkte, die unter bestimmten naturschutzfachlichen Bedingungen erwirtschaftet wurden, speziell *gelabelt* werden. Dadurch würde der Umsatz unter Umständen erhöht, der durch diese Produkte erbracht wird. Dies ist dann von Bedeutung, wenn Produkte über ein Bundesland hinaus, also auf nationaler oder europäischer Ebene verkauft werden. Der Verbraucher wäre somit auf regionaler als auch auf überregionaler Ebene informiert, unter welchen Bedingungen das Gut produziert wurde. Das „Biosiegel“ erhalte somit eine gewisse Konkurrenz, wenngleich unter dem „Biosiegel“ andere und stärkere Regelungen zu bedenken sind.

Die Wohlstandserhöhung ist ebenfalls ein Thema, das einen Nutzen für die Gesellschaft und die Wirtschaft bietet. Der Wohlstand ist für alle Generationen in einer Demokratie elementar. Wohlstand impliziert eine ganze Reihe an Indikatoren, wie Bildung, Gesundheit, Arbeitsplätze, Soziale Absicherungssysteme, usw. Hier wurde dieses Thema mit den Indikatoren „Arbeitsplatzsicherung“ für Landwirte, „soziale Absicherung“ der ländlichen Bevölkerung mit Kommunikationssystemen,

Kulturangeboten, usw., „Bildungsförderung“, und „Innovationsförderung“ im Sinne der technologischen, sozialen Weiterentwicklung belegt. Alle Indikatoren tragen einen wesentlichen (intrinsischen) ethischen Wert für den Zusammenhang und das „Funktionieren“ einer Gesellschaft in sich. Insbesondere die beiden letztgenannten Indikatoren tragen zum Gut ‚Wissen‘ bei, das einen hohen Stellenwert für Prognosen als ‚Handlungsmaxime‘ einnimmt (vgl. Jonas 1979).

#### Nutzen für die Umwelt

Diesen Indikatoren kommt eine ganz besondere Bedeutung zu. Jeder Mensch, jede Politik und jede Wirtschaftsphase ist verantwortlich für den Erhalt der Ganzheit der Systeme, in der ‚Umwelt‘ oder ‚Natur‘ einen sehr großen Raum einnehmen. Da die intakte Umwelt ein wesentliches Element des menschlichen Lebens darstellt, ist es umso wichtiger, den Zugang zur Umwelt jetzt und jederzeit sicherzustellen. Dies erfolgt über den Erhalt von natürlichen Ressourcen, Emissionsreduzierung, die Entwicklung nachhaltiger Handlungsoptionen für Landwirte im ‚täglichen Leben‘, die Veränderung der Umwelt-Wahrnehmungen bei den Landwirten und in der Bevölkerung, die Nutzung und Entwicklung ressourcenschonender Verfahren. Dieses Indikatorenpaket kann als Kreislauf verstanden werden. Zum Beispiel: Wenn den Menschen die hohe Bedeutung einer qualitativen Umwelt bewusst wird, werden sie ihre kognitive Wahrnehmung verändern. Vielleicht wird ihnen bewusst, wie wichtig dieser Aspekt für sie und die nachfolgenden Generationen ist. Bildung trägt in vielerlei Hinsicht zu einer ökologischen Nachhaltigkeit bei, beispielsweise zur Entwicklung ressourcenschonender Verfahren, so dass Ressourcen langfristig erhalten bleiben.

Nach Betrachtung dieser Indikatoren, könnte von einer starken utilitaristischen Betrachtung ausgehen. Das ist sicherlich nicht falsch, da die größtmögliche Anzahl der Menschen einen Nutzen aus der Politik ableiten sollte. Dennoch besteht auch ein direkter Zusammenhang zur Verantwortungsethik. Schließlich sollte jeder Mensch in seinem politischen, ökonomischen und umweltrelevantem Verhalten und Handeln Verantwortung im Sinne des Schutzes und der Erhaltung von Werten und Gütern,

usw. für sich, seine Mitmenschen und nachfolgenden Generationen übernehmen. Bereits an dem hier vorgestellten Drei-Säulen Modell wird deutlich, wie eng die Säulen Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt miteinander verflochten sind. Zum Beispiel stellt die Wohlstandserhöhung einen Nutzen für die Gesellschaft und die Wirtschaft dar. Die Bildung ist ein wichtiger Baustein jeder Säule. Eine eindeutig getrennte Betrachtung der Säulen ist daher schwierig und ‚fordert‘ implizit, dem Greifswalder Vorschlag (nach Ott & Döring 2004) mehr Gewicht zu geben.

Alle Indikatoren können über Befragungen und andere einfache empirische Erhebungsverfahren beantwortet werden. Beispielsweise könnten per Zufall einige Personen eines Bundeslandes ausgewählt werden, die die Agrar-Umwelt-Politik bewerten.

Um die Indikatoren, die in Tabelle 5-2 vorgestellt wurden, für eine Vielzahl an Regionen nutzbar zu machen, wurde sich für eine sehr simple Bewertungsmethode entschieden. Die Indikatoren werden als einzelne Fragen aufgefasst, mit den jeweiligen Antwortmöglichkeiten „ja“, „eventuell/ein wenig“ und „nein“. Um mit den weiteren Teil-Messungen eine einheitliche Messmethode zu erhalten, werden drei Punkte für „ja“ und ein Punkt für „nein“ vergeben. Insgesamt können 63 Punkte erreicht werden. Ein hoher Nutzen für alle Bereiche liegt bei  $\geq 75\%$  vor, d.h. bei einer Punktzahl bis 47 Punkten. 46 bis 31 Punkte deuten auf einen mittleren Nutzen hin, und 30 bis 9 Punkte auf einen niedrigen Nutzen.

### **5.2.2 Weitere potenzielle Faktoren einer Evaluierung der Agrar-Umwelt-Politik**

In diesem Analyseschritt sollen weitere externe Faktoren einfließen, um die Agrar-Umwelt-Politik zu evaluieren. Diese Analyse ist mehrstufig aufgebaut. Die hier vorgestellten Faktoren sind jedoch bei weitem nicht erschöpft. Vielmehr werden Vorschläge unterbreitet, die im Rahmen einer Bewertung der Agrar-Umwelt-Politik eine bedeutende Rolle spielen könnten. Schließlich ist dem alle zwei Jahre erscheinenden Report zum Umweltbewusstsein in Deutschland 2006 und 2008 (Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit 2006, 2008) zu entnehmen, dass in allen deutschen Bundesländern ein sehr hohes

Umweltbewusstsein besteht. Wenn die Agrar-Umwelt-Politik zukünftig einen Beitrag zu diesem hohen Umweltbewusstsein der Deutschen leisten könnte, dann muss eine Evaluierung beispielsweise folgende Faktoren beinhalten: (1) den Innovationsindex der AUM, (2) andere Indexwerte der Forstwirtschaft und des Tierschutzes, (3) die Umweltausgestaltung und (4) den Bewertungsmaßstab für die integrierte rurale Entwicklung.

In diesem Beitrag wird eine Konzentration auf die Umweltausgestaltung und den Innovationsindex der AUM (vgl. Kapitel 4), die ein elementarer Baustein der gesamten Agrar-Umwelt-Politik sind, gelegt.

Für die Berechnung des Innovationsindexes wurden die AUM der einzelnen deutschen Bundesländer nach bestimmten Kriterien untersucht und mithilfe mathematischer Modelle bewertet. Im Rahmen dieses mathematischen Modells fließen Innovationen zur Erhöhung der ökologischen Treffsicherheit, ökonomischen Effizienz und der gesellschaftlichen Akzeptanz ein. Die innovativen Komponenten sind Partizipation, Regionalisierung, Ergebnisorientierung und Ausschreibungsverfahren. Die Bewertung umfasst im Wesentlichen das Budget und die Flächen.

Die Analyse der Umweltausgestaltung soll hier ebenfalls detaillierter vorgestellt werden. Zuvor ist der Begriff an sich zu erläutern. Unter Umweltausgestaltung sind verschiedene Naturschutzparameter zu verstehen. Folgende Parameter wurden herangezogen: Anteil der Fläche an Nationalparks, Biosphärenreservaten, Naturparks, Natura 2000, Naturschutzgebieten und Landschaftsschutzgebieten (siehe Tabelle 5-3). Es wurde jeweils die Fläche der verschiedenen Naturschutzräume auf die Landesfläche bezogen. Tabelle 5-3 zeigt die Ergebnisse der Erhebung zur Umweltausgestaltung der deutschen Bundesländer. Da in der Regel auch in schutzbedürftigen Gebieten eine land- und/oder forstwirtschaftliche Nutzung nicht prinzipiell ausgeschlossen wird, besteht in diesen Räumen eine besondere Aufmerksamkeit der Politik. Somit ist es von hoher Aussagekraft wie viele schutzbedürftige Gebiete erkannt und entsprechend ausgewiesen werden. Wenn der Anteil der Fläche der Schutzgebiete an der Gesamtfläche hoch ist, dann ist

von einer Politik auszugehen, die besondere Naturräume erkennt und der der Umgang damit nicht gleichgültig ist.

Je nach Ergebnis werden auch hier ein bis drei Punkte vergeben. Da eine hundertprozentige Übergabe der Fläche in irgendeine Schutzform unrealistisch ist, werden für eine Fläche bis 15 % mit 3 Punkten, von 14 bis 1 % mit 2 Punkten und von 0,9 – 0,2 % mit einem Punkt bewertet.

Tabelle 5-3 Umweltausgestaltung

<b>Anteilig in %</b>	<b>Nationalpark</b>	<b>Biosphären-reservat</b>	<b>Naturpark</b>	<b>Natura 2000</b>	<b>Naturschutz-gebiete</b>	<b>Landschafts-schutzgebiete</b>
<b>Schleswig-Holstein</b>	27,9	32,38	12,41	9,5	2,9	16,6
<b>Hamburg</b>	18,2	15,49	0,00	9,5	8,0	19,4
<b>Niedersachsen und Bremen</b>	6,0	6,42	18,55	9,7	3,2	20,3
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	0,3	0,00	29,00	8,2	6,6	44,1
<b>Hessen</b>	0,3	2,92	33,15	20,9	1,8	43,6
<b>Rheinland-Pfalz</b>	0	8,96	29,16	17,3	1,9	27,8
<b>Baden-Württemberg</b>	0	k.A.	32,08	13,1	2,4	22,7
<b>Bayern</b>	0,6	1,54	31,40	11,3	2,2	31,0
<b>Saarland</b>		1,63	37,97	13,7	3,7	39,6
<b>Brandenburg und Berlin</b>	0,3	8,07	23,56	25,9	6,9	38,0
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	5,0	5,30	15,37	20,5	3,0	30,2
<b>Sachsen</b>	0,5	1,63	10,90	15,9	2,7	29,6
<b>Sachsen-Anhalt</b>	0,6	3,35	20,85	11,3	3,0	33,2
<b>Thüringen</b>	0,5	4,87	12,87	16,8	2,6	23,4

(Quelle: eigene Zusammenstellung, Daten vom Bundesamt für Naturschutz (Homepage: [www.bfn.de](http://www.bfn.de)))

Es zeigen sich in diesen Daten erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern (Tabelle 5-3).<sup>44</sup> Während Schleswig Holstein und Hamburg durch das Wattenmeer und die Halligen einen sehr hohen Anteil an Nationalparks und Biosphärenreservaten aufweisen, haben andere Bundesländer, wie Sachsen, Saarland und Nordrhein-Westfalen nur sehr wenige Flächenanteile in solchen Schutzgebieten

<sup>44</sup> In einigen Bundesländern, wie zum Beispiel Hessen, ergibt die Summe der Schutzgebiete über 100 %. Dies resultiert daraus, dass Natura 2000-Flächen unter Umständen in Schutzgebieten liegen und somit eine ‚doppelte‘ Zählung erfolgt.

integriert. Generell sind die geschützten Flächen sehr differenziert verteilt. Bis auf Hamburg haben alle Bundesländer Naturparks installiert, sogar mit verhältnismäßig hohen Flächenanteilen. Ähnlich verhält es sich mit Landschaftsschutzgebieten. Nationalparks und Naturschutzgebiete sind verhältnismäßig wenige in den Bundesländern vorhanden oder haben nur einen kleinen Flächenanteil.

Alle diese und weitere Faktoren, die für eine solche Evaluierung herangezogen werden, müssen mit einem Punktesystem belegt werden. Diese werden addiert und verglichen. Je höher der Wert ist, desto nachhaltiger ist die Agrar-Umwelt-Politik in den erfassten Faktoren.

### **5.2.3 Zusammenfassung der Bewertung**

Um die Frage nach einer „guten“ Agrar-Umwelt-Politik zu klären, werden alle erfassten Punkte, die sich aus der Tabelle 5-2 und den weiteren identifizierten Faktoren ergeben, addiert. In Abhängigkeit der weiteren Faktoren ist die höchste mögliche Punktzahl variabel, somit muss sie für jede Analyse kalkuliert werden. Bei größer gleich 75 %, liegt eine sehr gute Agrar-Umwelt-Politik vor. 74 % bis 50 % der Gesamtpunktzahl verweisen auf eine mittlere Agrar-Umwelt-Politik. 49 % bis 25 % der Gesamtpunkte deuten auf eine befriedigende Agrar-Umwelt-Politik. Alle Werte darunter auf eine mangelhafte Agrar-Umwelt-Politik in dem hier vorgestellten Sinn.

### **5.3 Fazit: „Wie gut ist unsere Agrar-Umwelt-Politik?“**

Es wurde in diesem Kapitel ein dringend notwendiger Diskurs zur einfachen Bewertung der Agrar-Umwelt-Politik angestoßen. Über eine verhältnismäßig triviale sozialwissenschaftliche Herangehensweise können grundlegende Aussagen über den Nutzen der Agrar-Umwelt-Politik für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt erfasst werden. Aufgrund des dringenden Handlungsbedarfs der Agrar-Umwelt-Politik, ist es zwingend eine *policy* in diesem besonders sensiblen, umweltrelevanten Bereich genau zu evaluieren. Diese Evaluierung ist über einen Methodenmix gut zu leisten,

in dem das hier entwickelte mathematische Modell des Innovationsindex und das sozialwissenschaftliche Modell optimal miteinander kombiniert werden. Das Wort „gut“ der Eingangsfrage wurde im Rahmen des sozialwissenschaftlichen Modells durch einen positiven, nachhaltigen Nutzen belegt. Jedoch wird hier angeregt über diese einzelne Betrachtung hinaus zu gehen, indem weitere Faktoren, wie zum Beispiel die (innovative) Ausgestaltung verschiedener *policies* der Agrar-Umwelt-Politik, in die Bewertung einzubeziehen. Die Konzentration der vorgestellten weiteren Faktoren der Ausgestaltung liegt auf dem in Kapitel vier entwickelten Innovationsindex und auf der Bewertung der Umweltausgestaltung. In weiterer wissenschaftlicher Forschung wird zu klären sein, ob ein festes oder ein variables Schema für eine einfache Bewertung adäquat ist. Egal ob ein festes oder variables Untersuchungsschema gewählt wird, wichtig ist die Festlegung der potenziellen Faktoren und deren Erfassung oder Evaluierung selbst.<sup>45</sup> Außerdem muss ein solches Schema hinreichend getestet werden, um Benutzerschwierigkeiten und Fehlerquellen zu beheben.

Ein Prozess der Evaluierung wird sich im Hinblick auf den gesellschaftlichen Druck kaum noch vermeiden lassen. Die Bürger möchten zunehmend wissen oder gar mitentscheiden wofür wie viel Geld bereitgestellt wird. Und wenn die Bürger die Notwendigkeit des Handlungsbedarfs der Agrar-Umwelt-Politik erkennen, dann werden sie die einzusetzende *policy* detailliert begutachten wollen.

---

<sup>45</sup> Die Komplexität dieser Problematik kann in diesem Rahmen nicht ausreichend erfasst werden. Weitere wissenschaftliche Arbeiten sind hierfür zwingend notwendig.

---

## 6 Zusammenfassung und Ausblick

---

Die wesentlichen Ergebnisse dieser Arbeit werden nun konkludierend reflektiert. Der erste Abschnitt widmet sich nicht nur der Zusammenfassung, sondern hält ein abschließendes Fazit bereit. Der zweite Abschnitt wendet sich sowohl dem weiteren Forschungsbedarf als auch der weiteren Politikentwicklung zu.

### 6.1 Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Im Rahmen dieser Arbeit wurden die derzeit in Deutschland umgesetzten AUM diskutiert und in einen neuen Umsetzungsdiskurs gestellt. Dabei versteht man AUM als Maßnahmen, die Landwirte freiwillig umsetzen, um einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der Kulturlandschaft zu leisten. Um die Kulturlandschaft umweltgerechter zu bewirtschaften, entstehen dem Landwirt in der Regel Einkommensnachteile, die über die Honorierung der AUM ausgeglichen werden sollen. Wie allerdings im ersten Kapitel dargestellt wurde, bestehen innerhalb der Umsetzung wesentliche Kritikpunkte. Zum einen sind die derzeitigen AUM gesellschaftlich nicht akzeptiert, zum anderen ökologisch ineffektiv und ökonomisch ineffizient. Derzeit werden den Landwirten, die an AUM partizipieren möchten, starke Handlungsrestriktionen auferlegt, die die individuelle Betriebsstruktur viel zu wenig berücksichtigen. Die aktuellen AUM der deutschen Länder sind zu einem großen Anteil auf der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche eines Bundeslandes anwendbar, wodurch regionale Besonderheiten unbeachtet bleiben. Weiterhin werden innerhalb eines Bundeslandes für jede AUM einheitliche Prämien bezahlt. Diese sind in manchen Gebieten eines Bundeslandes entweder viel zu hoch, so dass Mitnahmeeffekte entstehen, oder viel zu niedrig, wodurch die Bereitschaft zur Teilnahme folglich sinkt. Diesen grundlegenden Kritikpunkten wurden im zweiten Kapitel vier neue, innovative Umsetzungskomponenten entgegen gestellt und theoretisch aufgearbeitet. Zu den innovativen Komponenten zählen die *Partizipation*, die *Regionalisierung*, die *Ergebnisorientierung* und das *Ausschreibungsverfahren*.

Partizipation ist auf verschiedene Art und Weise und folglich mit unterschiedlicher Intensität (vgl. Arnstein 1969) innerhalb von AUM umsetzbar. Sie kann als einfache Information der Bürger verstanden werden oder aber als eine starke Partizipation, in der private Akteure eine ganz bestimmte politische Entscheidungskompetenz erhalten. Im Rahmen des Northeim-Projekts, das im ersten Kapitel näher betrachtet wurde, hat man sich für eine starke Partizipationsform entschieden. Partizipative AUM tragen zur Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz von AUM bei, weil die Entscheidungen über AUM direkt in der Region und von privaten Experten getroffen wurden.

Für die Regionalisierung von AUM wurde im zweiten Kapitel eine Definition erarbeitet: „Eine adäquate Region für AUM ist, [...] ein Raum, in dem die naturräumlichen und die agrarstrukturellen Verhältnisse relativ homogen sind“ (S. 19 in dieser Arbeit) wobei eine Region ein eher kleiner geographischer Raum ist. Regionalisierte AUM leisten dabei einen Beitrag zur Erhöhung der ökologischen Effektivität, weil die Maßnahmen regional spezifische Schwerpunkte aufweisen können. Regionalisierung führt darüber hinaus zu einer Steigerung der ökonomischen Effizienz, da die Honorierung regional differenziert erfolgen kann und auf diese Weise Über- und Unterkompensationen vermieden werden. Die Regionalisierung von AUM könne aber auch zur Erhöhung der gesellschaftlichen Akzeptanz beitragen; schließlich ist der Nutzen der regional spezifizierten Maßnahmen eindeutig nachvollziehbar.

Im zweiten Kapitel wurde im weiteren Verlauf deutlich, dass es wenig sinnvoll ist Partizipation und Regionalisierung voneinander zu trennen. Vielmehr kann Partizipation adäquat in der regionalen Ebene angewendet werden. Aus diesem Grund wird dafür eingetreten, Partizipation und Regionalisierung gemeinsam und dementsprechend als *partizipative Regionalisierung* zu verstehen.

Für die Ergebnisorientierung wurde zunächst der Begriff ‚Ergebnis‘ definiert. Ein Ergebnis ist mit einem Gut im ökonomischen Sinne gleich gesetzt. Demnach geht es in einer ergebnisorientierten Honorierung von AUM um das Erzielen eines Gutes, welches auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche nachzuweisen ist. Wenn das Gut

auf der landwirtschaftlichen Nutzfläche nachweisbar ist, dann erfolgt die entsprechende Honorierung.

Ausschreibungsverfahren stellen eine Alternative zur Prämienzahlung dar, die gleichzeitig eine höhere ökonomische Effizienz versprechen. Im Falle einer Ausschreibung müssen Landwirte ihre Kosten, die für die Teilnahme an einer AUM entstehen können selbst kalkulieren und über ein Angebot kommunizieren. Eine unabhängige Vergabestelle prüft alle eingegangenen Angebote und erteilt den wirtschaftlichsten Angeboten einen Zuschlag.

Im Rahmen des Northeim-Projektes, an welchem sich diese Arbeit orientiert, wurden alle vier Komponenten im Landkreis Northeim implementiert. Es ist davon auszugehen, so die hier angenommene Grundthese, dass eine Kombination aller drei bzw. vier innovativen Komponenten die gesellschaftliche Akzeptanz, ökonomische Effizienz und ökologische Effektivität besonders erhöht und in einen funktionalen Zusammenhang stellt. Ein eigens installierter Regionaler Beirat Northeim entscheidet über die Nachfrage und über die Mittelallokation (partizipative Regionalisierung). Jede nachgefragte AUM wurde zuvor durch die wissenschaftliche Betreuung regional angepasst. Alle im Rahmen des Projektes durchgeführten AUM wurden ergebnisorientiert honoriert und mit Ausschreibungsverfahren durchgeführt. Durch dieses seit dem Jahr 2004 erfolgreich implementierte Projekt generierte sich die Frage, wie man eine solche Struktur in die faktische Agrar-Umwelt-Politik implementieren kann. In Kapitel zwei wurde daher im weiteren Verlauf ein Multi-level Governance Modell erarbeitet, das den Anforderungen einer Implementierung dieser innovativen Komponenten Rechnung trägt. Dieses entwickelte Modell ist ein wesentlicher Meilenstein dieser Arbeit. Das hier entwickelte Multi-level-Governance Modell wird ausgewählten deutschen Landwirtschaftsministerien zur Disposition gestellt. Im Rahmen dieses Modells wird das derzeitige zweistufige Verwaltungssystem, welches in den meisten deutschen Bundesländern existiert, nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr ergänzt. Die unmittelbare Landesbehörde, das Landesministerium für Landwirtschaft und Umwelt und die entsprechend nachgeordnete, mittelbare Ebene stehen weiterhin zur Diskussion. Allerdings kommt

auf der nachgeordneten Ebene eine weitere Dimension hinzu: das regionale Entscheidungsgremium zur Implementierung partizipativer Regionalisierung.

Im Rahmen des Multi-level Governance-Systems soll das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt eine Moderatorenrolle übernehmen, mit der Aufgabe die zu etablierenden Regionen zu begleiten und zu unterstützen, ohne dabei eine zu starke inhaltliche Dominanz auszuüben. Bevor Regionen für AUM räumlich definiert werden, obliegt dem Ministerium die Aufgabe, Schwerpunkte und das entsprechende Budget für AUM festzulegen. Diese Schwerpunkte sollen mit Zielvorstellungen konkretisiert werden. Im Anschluss daran muss das Ministerium mithilfe weiterer Experten in ihrem Bundesland Regionen für AUM räumlich festlegen und dort ein regionales Entscheidungsgremium installieren. Sobald diese grundlegenden Aufgaben abgeschlossen sind, kann das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt mit den einzelnen Regionen über deren Schwerpunkte und Ziele sprechen. Das Ministerium besitzt weiterhin einen genauen und detaillierten Überblick über alle AUM im eigenen Bundesland und die Finanzverantwortung gegenüber der Europäischen Union.

Das regionale Entscheidungsgremium repräsentiert die regionalen Interessen und setzt sich konstitutiv aus Mitgliedern der regionalen Landwirtschaftsverwaltung, des Kreistages/der Kreistage sowie Mitgliedern der Naturschutzverbände und des Bauernverbandes zusammen. Die Entscheidungen, die nach dem Mehrheitsprinzip getroffen werden, sind dem entsprechendem Landesministerium mitzuteilen, das wiederum ein Vetorecht besitzt. Das regionale Gremium entscheidet über die Budgetverteilung innerhalb einer AUM selbstständig. Die endgültige Nachfrageentscheidung veröffentlicht das regionale Gremium gemeinsam mit der nachgeordneten Landwirtschaftsverwaltung.

Für die verwaltungstechnische Umsetzung der beschlossenen AUM in den Regionen ist die Landwirtschaftsverwaltung zuständig.

Jedoch erwartet man für eine faktische Implementierung folgende Herausforderungen: aufgrund der institutionellen Pfadabhängigkeit, der sektoralen Politikgestaltung und Politikverflechtung wird ein Wandel politischer Strukturen

maßgeblich behindert. Aus dieser theoriegeleiteten Sicht wurde die Hypothese formuliert, dass besondere Herausforderungen hinsichtlich der Implementierung der Partizipation und der Regionalisierung, bzw. partizipativen Regionalisierung, zu erwarten sind.

In Bezug auf eine Modifizierung des bestehenden Governance-Systems bedeutet die Tatsache der historischen Verhaftung (Pfadabhängigkeit), dass innerhalb der Exekutiven kein direktes Verlangen nach „Neuem“ besteht, weil beispielsweise unkalkulierbare Folgen auftreten könnten (siehe Niskanen 1968). Der Machtverlust einer politischen Organisation, der sich über das Kompetenzniveau ergibt, wäre aus institutionenökonomischer Perspektive sehr schwerwiegend. Schließlich ist grundsätzlich von einem Verhalten entsprechend des ‚homo oeconomicus‘ bei Bürokraten und Politikern auf der Bundesländerebene auszugehen (siehe Kirchgässner 2000; Behrends 2001; Richter & Furubotn 2003; Erlei et al. 2007). Niskanen (1968) kommt zu dem Schluss, dass die Verhaltensmotivation der bürokratischen Entscheidungsträger darin besteht, das Budget zu maximieren, um ihre Eigeninteressen zu befriedigen. Wilson (1973) zufolge besteht das primäre Ziel einer politischen Organisationen darin, sich selbst zu erhalten. Beide Schlussfolgerungen bedeuten im Kontext der Pfadabhängigkeit, dass eingefahrene und bewährte Aufgaben weder in ihrer Form verändert werden sollen, noch dass die Aufgaben mit einer anderen Organisation zu teilen oder gar ganz abzugeben seien.

Innerhalb der Politikverflechtung erweist sich in der Regel das Erzielen von Lösungen des kleinsten gemeinsamen Nenners als nachteilig, wodurch Innovationen unter Umständen zu wenig oder gar keine Beachtung finden (Lehmbruch 2002; Münch & Meerwaldt 2008). Der Zwang einstimmige oder mehrheitliche Entscheidungen zu treffen, macht das System unbeweglich und reformfeindlich. Bezüglich der AUM besteht aus Sicht der ökonomischen Effizienz, der ökologischen Effektivität und der gesellschaftlichen Akzeptanz von AUM noch ein weiteres Problem in der zentralen Gestaltung der Maßnahmen durch das Landesministerium für Landwirtschaft. Weder der Landwirt noch die übrigen Bürger können Entscheidungsprozesse der Landesministerien adäquat nachvollziehen.

Durch die noch immer starke sektorale Politikgestaltung ist die Dominanz der Landwirtschaftsministerien in der Agrar-Umwelt-Politik problematisch. Eine wesentlich stärkere Kooperation der Sektoren Umwelt und Landwirtschaft würde einerseits einen bürokratischen Effizienzgewinn bedeuten, andererseits eine fachliche Verbesserung der AUM ermöglichen.

Im dritten Kapitel wurden die beiden Befragungen vorgestellt und zur Disposition gestellt. Zum einen wurden Referenten für AUM ausgewählter Bundesländer befragt. In folgenden Bundesländern wurde die Befragung durchgeführt: Bayern, Baden-Württemberg, Brandenburg und Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Bremen sowie Thüringen. Zum anderen wurden die Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim interviewt. In beiden Befragungen bildete die hypothetische Verordnung der Europäischen Union die Grundlage. Diese beschreibt das vorgestellte Multi-level Governance Modell in Form einer verbindlichen Rechtsvorschrift. Deutlich wurde, dass die befragten Personen in den Ministerien der hypothetischen Verordnung weitaus kritischer gegenüber stehen, als die Mitglieder des Regionalen Beirats. Prägnante Unterschiede sind in den Einstellungen gegenüber der Partizipation zu erkennen. Die Befragten in den Ministerien lehnen Partizipation ebenso ab wie die partizipative Regionalisierung. Sie könnten sich Partizipation nur dann vorstellen, wenn ein solches Gremium keine oder stark eingeschränkte Entscheidungskompetenzen besitzt. Die Mitglieder des Regionalen Beirats Northeim hingegen sehen in der Partizipation und auch in der partizipativen Regionalisierung eine wahre Chance zur Verbesserung der AUM in ihrer praktischen Umsetzung. Dem Beirat dagegen war die Rolle der Ministerien im vorgestellten Multi-level Governance Modell zu dominant. Mit der Regionalisierung verhielt es sich sehr ähnlich, wobei die befragten Personen in den Ministerien dem eine höhere Bedeutung beimessen könnten als der Partizipation. Die Ministerien betrachten mehrheitlich das Bundesland als Region. Zwar wäre für wenige Befragte eine stärkere Beachtung des Naturraumes wünschenswert, aber aus verwaltungstechnischer Umsetzungsperspektive scheinbar nicht realisierbar. Die Beiratsmitglieder sehen regional spezifizierte AUM als besonders wichtig an, um die ökologische Effektivität und die gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen. Die

Einstellungen gegenüber der Ergebnisorientierung und den Ausschreibungsverfahren sind in beiden Interviewgruppen vergleichbar. Beide Gruppen weisen auf einen positiven ökologischen Nutzen der Ergebnisorientierung hin, einige der Befragten beider Gruppen haben aber Befürchtungen hinsichtlich des Kontrollaufwandes. Sie vermuten einen höheren Kontrollaufwand. Jedoch liegt die Annahme nahe, dass eine Kontrolle auf der landwirtschaftlichen Fläche kaum mehr Zeit beansprucht als das derzeitige bürokratisch geprägte Kontrollverfahren. Da zudem nach aktuellem europäischen Recht lediglich 5 % der teilnehmenden Landwirte in das Monitoring eingebunden werden müssen, ist eine stärkere oder intensiveres Monitoring auf der landwirtschaftlichen Fläche für ergebnisorientierte AUM kaum zu erwarten. Ausschreibungsverfahren werden aus theoretischer Perspektive befürwortet, aber die befragten Ministerien gehen von einer unpraktikablen Lösung für AUM aus. Die Beiratsmitglieder weisen darauf hin, dass nicht alle AUM mit solchen Verfahren umsetzbar sind. Konsens besteht zwischen beiden Interviewgruppen darin, dass viele Risiken für die Landwirte bestehen, wenn Ausschreibungsverfahren und Ergebnisorientierung tatsächlich angewendet werden. Im Rahmen der Ergebnisorientierung befürchten beide Interviewgruppen Nachteile des Landwirts durch das Ausbleiben des Ergebnisses; für die Ausschreibungsverfahren erwarten sie eine ökonomische Diskriminierung der Landwirte.

Insgesamt ist festzustellen: die Probleme der geringen Akzeptanz, der ökologischen Effektivität und der ökonomischen Effizienz von AUM werden in den Ministerien par force erkannt. Die Ursache wird jedoch in den AUM selbst gesucht, und nur partiell in der Umsetzungsmethode. So identifizieren die Ministerien die Fünf-Jahres-Regelung und die Sanktionen als Ursachen für geringe Teilnahmebereitschaft und Akzeptanz, als auch für die ökonomische Ineffizienz. Die Vorstellung einzelne „neue“ Umsetzungskomponenten könnten die Probleme der AUM beheben ist zwar durchaus vorhanden, aber die Vorstellung über eine Kombination dieser Komponenten eine höhere gesellschaftliche Akzeptanz, ökonomische Effizienz und eine ökologische Effektivität zu erreichen, ist auf Seiten der Befragten in den

ausgewählten Ministerien gering; auf der Seite des Regionalen Beirats dagegen sehr viel intensiver.

Für die Praxis bedeutet der Fakt der Ablehnung durch die Ministerien eine erschwerte Kompetenzneuverteilungen und geringe Akzeptanz für AUM die partizipativ und regionalisiert sind. Somit bleibt man institutionell auf den „alt bewährten“ Wegen, weil dem vorgeschlagenen neuen Weg des institutionellen Wandels bzw. dem Multi-level Governance Modell nicht ausreichend Vertrauen geschenkt wird. Die institutionsökonomischen Annahmen (1) Befürchtung höherer Verwaltungskosten, (2) Verhalten gemäß des ‚homo oeconomicus‘ und (3) Selbsterhaltungszweck einer politischen Organisation werden mit diesen Aussagen der Befragten in den Ministerien manifestiert. Einzig kleine Änderungen sind durchsetzbar, wie zum Beispiel die Ergebnisorientierung. Mit den Aussagen der befragten Ministerien bezüglich des Multi-level Governance Modells wird der Politikverflechtung und der sektoralen Politikgestaltung ebenso wenig entgegen gesteuert wie der Pfadabhängigkeit. Insbesondere die sektorale Politikgestaltung scheint von den befragten Ministerien im Hinblick auf die AUM wenig nachvollziehbar. Aus ihrer Perspektive existiert bereits eine enge Kooperation zwischen den Ressorts Umwelt und Landwirtschaft. Wenn der Status quo erhalten bleiben soll, wie es die befragten Verantwortlichen in den ausgewählten Ministerien postulieren, besteht kaum eine ernsthafte Möglichkeit sektoraler Politikgestaltung und Politikverflechtung entgegenzuwirken. An dieser Stelle ist hervorzuheben: ohne die Überwindung der Pfadabhängigkeit wird weder die sektorale Politikgestaltung noch die Politikverflechtung reduziert. Es ist somit von grundlegender Bedeutung „alte“ Pfade zu verlassen und Innovationen eine Chance zu geben. Die Abbildung 2-3 müsste dieser Aussage entsprechend verändert werden (siehe Abbildung 6-1). Die Pfadabhängigkeit ist über die beiden anderen Problembereiche zu setzen.

Abbildung 6-1 Herausforderungen, abgeleitet aus den Ergebnissen



(Quelle: eigene Darstellung)

Im Rahmen des vierten Abschnitts des dritten Kapitels wurde über eine intensive Internetrecherche die AUM aller deutschen Bundesländer evaluiert. Anhand der Ergebnisse der Befragung der ausgewählten Ministerien hätte man in Deutschland keine AUM mit einer partizipativen Struktur oder Ausschreibungsverfahren erwartet. Allerdings hat sich gezeigt, dass wenige Bundesländer im Bereich des Naturschutzes partizipative AUM entwickelt haben, wenn auch mit einer schwächeren Intension. Kein Bundesland, das partizipative AUM anbietet, geht aber soweit wie es das hier entwickelte Multi-level Governance Modell verlangen würde. Zu den Bundesländern, die eine partizipative AUM anbieten zählen: Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein und Hamburg. Die Erwartung gegenüber Ausschreibungsverfahren in AUM hat sich aber bestätigt. Lediglich außerhalb der AUM konnte eine Ausschreibung zur Biotoppflege in Sachsen identifiziert werden. Weiterhin sind einige wenige AUM regionalisiert und ergebnisorientiert umgesetzt. Die meisten Länder (in fünf von vierzehn Ländern), die innovative Komponenten in ihre AUM integrierten, haben die Regionalisierung gewählt, obwohl sie ein Bundesland als Region ausreichend finden. Keine der recherchierten AUM weist mehr als eine innovative Komponente auf. Nach diesen Ergebnissen ist die internetbasierte Evaluierung der deutschen AUM hinsichtlich der innovativen Komponenten zur Erhöhung der ökologischen Effektivität, ökonomischen Effizienz und gesellschaftlichen Akzeptanz positiver ausgefallen, als erwartet wurde. Diese

Ergebnisse wiederum zeigen eindeutig, dass die Befragten offenbar doch bereit sind, neue Pfade zu begehen; sie aber im Moment als solche entweder nicht verstehen oder sie wollen die neuen Pfade derzeit nicht zu sehr in die politische und öffentliche Diskussion einbinden. Im Moment sind neue Umsetzungskomponenten zwar noch stark vereinzelt und in wenigen Maßnahmen aufzufinden, aber scheinbar versuchen einige wenige Landwirtschaftsministerien die Pfadabhängigkeit langsam und punktuell „aufzuweichen“, ohne aber direkt an der sektoralen Politikgestaltung und starken Politikverflechtung zu arbeiten. Die mit dieser Evaluierung abgebildete Tendenz wird für eine zukünftige Entwicklung durchaus positiv gewertet. Die Pfadabhängigkeit aufzugeben, ist ein sehr langer perspektivischer Schritt, der neue Institutionen erfordert. Ein Multi-level Governance Konzept, wie es durch die hypothetische Verordnung dargestellt wurde, ist somit nicht gleich umsetzbar, aber vielleicht in einer stark gemilderten Form in der nächsten Programmperiode ab 2013.

Das vierte Kapitel bildet einen weiteren Meilenstein dieser Arbeit, in dem reflektiert wurde, in wie weit man die Agrar-Umwelt-Programme der einzelnen Bundesländer und/oder Nationalstaaten und ihre Innovationsstärke adäquat vergleichen kann. Deshalb wurden Modelle entwickelt, die eine Aussage zur Innovationsstärke geben können. Diese Modelle werden als Innovationsindex bezeichnet. Mithilfe der gewählten Parameter „Budget“, „Fläche“, „umgesetzte Innovationen“ und „maximale Anzahl der Innovationen“ können verschiedene Indexwerte berechnet werden, wobei jeder Indexwert nur einen Wert zwischen null und eins annehmen kann. Der Innovationsindex  $I_B$  gibt Auskunft darüber, wie viel Geld eines Agrar-Umwelt-Programms innovativ genutzt wird. Der Innovationsindex  $I_F$  besagt analog zum Budget, wie viel Fläche mit innovativen AUM bewirtschaftet wird. Der Innovationsindex  $I_{F/B}$  macht eine Aussage zur ökonomischen Effizienz eines Agrar-Umwelt-Programms. Der gesamte Innovationsindex  $I_g$  berücksichtigt zwar die ökonomische Effizienz, beachtet aber gleichzeitig wie viel Fläche mit innovativen AUM bearbeitet wird. Bisher konnten die Modelle nur in Simulationen getestet werden, weil für die aktuelle Programmperiode keine Daten über die AUM

zu erhalten sind. Erst ein abschließender Praxistest wird zeigen, in wie weit die Modelle verwertbare und belastbare Aussagen liefern. Wenn sie nutzbare Aussagen liefern, dann können sie auf verschiedenen Ebenen zur Anwendung kommen, zum Beispiel auf europäischer oder nationaler Ebene. Aber auch die Bundesländer selbst können auf diese Weise ihre Agrar-Umwelt-Programme evaluieren.

Das fünfte Kapitel erweitert die Bewertung der AUM, in dem die gesamte Agrar-Umwelt-Politik evaluiert wird und eröffnet in diesem Zusammenhang einen Diskurs zur Selbstevaluierung der Politik. Für diesen Zweck wird ein sozialwissenschaftlicher Ansatz verfolgt, in dessen Rahmen der Nutzen dieser Politik für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt untersucht wird. Im Rahmen dessen reflektierte man zunächst was eine „gute“ Agrar-Umwelt-Politik ausmacht, um anschließend Indikatoren zu erarbeiten, die eine solche Evaluierung unterstützen. Als zweiter Vorschlag im Rahmen der Bewertung von Agrar-Umwelt-Politik wird vorgeschlagen die Anzahl von Gebieten mit besonderer Schutzwürdigkeit aufzunehmen (Umweltausgestaltung). Der hier begonnene Diskurs zur ‚einfachen‘ Untersuchung der Qualität der *policies* ist in einer umfassenderen wissenschaftlich fundierten Arbeit weiterzuführen und zu vertiefen.

**Fazit:** Eine weit reichende Veränderung in der Umsetzung der AUM ist von elementarer Bedeutung und dann möglich, wenn die folgenden Faktoren ineinander greifen:

- (i) gesellschaftliche Akzeptanz,
- (ii) die ökonomische Effizienz und
- (iii) die ökologische Effektivität.

Diese drei konstitutiven Faktoren werden durch die Implementierung von

- (i) regional angepassten,
- (ii) partizipativ abgewägten,
- (iii) ergebnisorientierten AUM,

(iv) die darüber hinaus marktwirtschaftlich honoriert werden, realisiert.

Die hier vorgestellten Umsetzungsmöglichkeiten von AUM tragen obendrein im Wesentlichen dazu bei, den aktuellen Herausforderungen

(i) „Verlust der Biodiversität“,

(ii) „Wassermanagement“ und der

(iii) „Konkurrenz zwischen Energie- und Nahrungsmittelproduktion“ zu begegnen.

Die Landwirtschaftsministerien der deutschen Bundesländer haben diesen Handlungsbedarf erkannt und in ihren aktuellen Diskurs aufgenommen. Trotzdem lehnen sie das in diesem Rahmen entwickelte Multi-level Governance Modell ab, obwohl es in der praktischen Projektumsetzung des Northeim-Modells erfolgreich ist. Warum? Der institutionelle Wandel der Politik und der Bürokratie steckt offensichtlich in den „Kinderschuhen“ (fest), denn in nur wenigen Bundesländern laufen schließlich diesbezügliche Versuche. In Anbetracht des beängstigenden schnellen Fortschreitens der aktuellen Probleme, wäre allerdings eine Beschleunigung dieser Entwicklung mehr als wünschenswert. Die Wissenschaft könnte hier eine begleitende und beratende Rolle einnehmen, nicht nur im Sinne der politischen Beratung, sondern auch im Sinne der umweltwissenschaftlichen Begleitung der AUM selbst, die für eine permanent hohe ökologische Effektivität sorgen könnte.

Anerkennenswerterweise muss hier darauf hingewiesen werden, dass nunmehr ein Bewertungsinstrument für AUM und für die Agrar-Umwelt-Politik zur Verfügung steht. Der Innovationsindex stellt für die Agrar-Umwelt-Programme ein Instrument dar, mit dessen Hilfe die Programme der Bundesländer, als auch der einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vergleichbar gemacht werden können.

## **6.2 Ausblick für weiteren Forschungsbedarf und politische Fortentwicklung**

In dieser Arbeit sind neue Forschungsfragen aufgetreten und bereits teilweise in den einzelnen Kapiteln benannt. Ein wesentlicher Forschungsbedarf besteht darin,

ergebnisorientierte und regionalisierte AUM in Zukunft stärker auf ihren langfristigen ökologischen Effekt hin zu untersuchen. Für regionalisierte AUM müsste über einen längeren Zeitraum hinweg eine Prüfung hinsichtlich der überregionalen positiven und negativen Effekte erfolgen. Hierfür kommt beispielsweise eine konstante wissenschaftliche Begleitung der AUM über eine Dekade in Frage.

Eine sozialwissenschaftliche Forschungsfrage besteht darin, in wie weit die innovativen Komponenten „Partizipation“, „Regionalisierung“ oder „partizipative Regionalisierung“, „Ergebnisorientierung“ und „Ausschreibungsverfahren“ stärker abgestuft werden, um für den Innovationsindex nicht ausschließlich diskrete Werte zu erhalten. Ob dabei für jede innovative Komponente eine adäquate Abstufung erfolgen kann, bleibt hier offen. Ferner müssen detaillierte Kosten-Nutzen-Analysen bezüglich der innovativen Komponenten erstellt und in die weitere Entwicklung der jeweiligen Maßnahmen in den Agrar-Umwelt-Programmen eingebunden werden.

Eine andere Frage lautet, wie der institutionelle Wandel der Politik, der in der Agrar-Umwelt-Politik offenbar vorsichtig begonnen hat, wesentlich gestärkt und beschleunigt werden kann. Hierfür kann einerseits die Wissenschaft einen Beitrag leisten und andererseits auch die Politik selbst, in dem sie sich neuen Wegen öffnet oder Erfahrungen anderen europäischen Nachbarn nutzt und die eigene *policy* unter diesen Ansätzen kritisch reflektiert. Österreich beispielsweise verfolgt eine andere Art der Umsetzung von AUM. Hier werden mit jedem Landwirt individuelle Verträge über AUM gemacht, die sich optimal in die Betriebsstruktur einpassen. Andere Mitgliedsstaaten wie das Vereinigte Königreich haben bereits Ausschreibungsverfahren implementiert, zum Beispiel für die Wiederaufforstung in Schottland (Schilizzi & Latacz-Lohmann 2007). Ausschreibungsverfahren sind beispielsweise auch in australischen und US-amerikanischen AUM implementiert.

Kurzfristig ist über eine Modifizierung der Sanktionsregelung nachzudenken. Diese Forderung richtet sich in erster Linie an die Europäische Kommission. Solange Landwirte durch die Teilnahme an AUM eine erhöhte Wahrscheinlichkeit in Kauf nehmen, kontrolliert zu werden, wird die Teilnahmebereitschaft kaum steigen. Weiterhin ist es für die Akzeptanz der AUM schädigend, wenn im Falle von Verstößen innerhalb von AUM nicht nur die AUM-Honorierung ausfällt, sondern

einer Kürzung aller erhaltenen Zahlungen (inkl. Direktzahlungen aus der ersten Säule der GAP) eintritt.

Weiterhin ist es mittel- und langfristig zwingend über die thematische Erweiterung von AUM nachzudenken. Zum Beispiel wäre die Integration neuester technologischer Entwicklungen in AUM zu bedenken. Zum Beispiel existieren bereits erste Forschungen hinsichtlich von Dürreperioden. In Brandenburg beispielsweise werden die Böden immer trockener. Wenn dort bestimmte Polyacrylate in den Boden gegeben werden, könnte der landwirtschaftliche Anbau weiterhin ‚normal‘ ablaufen<sup>46</sup> (Schramm 2008). Zugleich können multifunktionale Eigenschaften stärker in AUM aufgenommen werden. Baumreihen beispielsweise schützen die Ackerflächen und den Wasserhaushalt und können darüber hinaus als nachhaltig genutzte Energiepflanzen genutzt werden<sup>47</sup> (Schramm 2008).

---

<sup>46</sup> „Nach Simulationen der Brandenburgischen Technischen Universität (BTU) Cottbus werden die Temperaturen in Südbrandenburg wahrscheinlich vor allem im Sommer steigen, zugleich fällt dort weniger Regen. Die Gefahr von Dürren nimmt zu. Schon heute ist die Region überaus trocken, die sandigen Böden können das wenige Wasser schlecht halten. In Zukunft könnte aber auch das Hochwasserrisiko an Elbe und Oder steigen, wenn es häufiger zu kurzen, heftigen Regenfällen kommt. [...] Im Braunkohletagebau Welzow-Süd bei Cottbus suchen Forscher nach einem Mittel gegen die Dürre.[...] [Der Geograf Werner Gerwin] [...] arbeitet an Methoden, diese Mondlandschaft wieder erblühen zu lassen. Denn das sollte auch gegen künftige Dürren helfen. Das Forschungsprojekt Batros zur Verbesserung der Böden an trockenheitsgefährdeten Standorten ist damit eines der Beispiele für das Programm klimazwei. Braungräuliche Krümel aus Polyacrylat haben Gerwin und seine Kollegen im Boden verbuddelt. »Das ist der gleiche Stoff, der in Windeln die Feuchtigkeit aufnimmt«, sagt der Forscher von der BTU Cottbus. Die Pampers-Streu soll das Wasser langsam wieder abgeben und so Durststrecken vermeiden. Wo sie im sandigen Grund steckt, wächst der Winterroggen tatsächlich deutlich höher und saftiger. Neben den Polyacrylat-Bröseln testen die Wissenschaftler zwei weitere Stoffe. [...] Doch auch wenn die Bodenhilfsstoffe wirken, bleibt ein Problem. »Die sind für Blumenkastenformat ausgelegt und dementsprechend teuer. Im Moment ist das nicht marktfähig«, sagt der Wissenschaftler. Aber vielleicht gelinge es ja, die Feuchtigkeitsspender in Zukunft billiger zu produzieren. Und es komme natürlich auch auf den Preis der Alternativen an. »Die Vereinigten Arabischen Emirate setzen das schon flächendeckend ein, weil die Bewässerung aufwendiger wäre.«“ (Schramm 2008)

<sup>47</sup> „[...] Agraringenieur Dirk Freese von der BTU Cottbus [versucht], in der ausgekohlten Landschaft eine neue Energiequelle zu züchten: Bäume. Dornige Robinien wachsen hier in breiten Streifen, dazwischen sprießt Luzerne, sie wird als Dünger und Futter verwendet. Die Bäume schützen die Ackerstreifen vor dem Wind, der über die weitgehend kahle Landschaft fegt. So verdunstet weniger Feuchtigkeit, und der sandige Boden wird nicht davongebblasen. »Alley Cropping« nennt Freese dieses Prinzip, das eigentlich altbekannt ist. Als Knicks bezeichnet, hüten Hecken seit über zweihundert Jahren die Äcker in Norddeutschland. Doch vor allem im Osten wurden viele der Gehölzreihen abgehackt, weil größere Landmaschinen mehr Platz brauchten. Der Klimawandel könnte dem Knick zum Comeback verhelfen. Die Bäume [...] haben aber eine doppelte Funktion: Sie sollen nicht nur die Ackerstreifen schützen, sondern zugleich Energie liefern. Das Holz kann in kleinen Heizkraftwerken zur Produktion von Wärme und Strom genutzt oder zu Biosprit verarbeitet werden. Wachsen soll der Agroforst vor allem auf wenig fruchtbaren und trockenen Flächen.“ (Schramm 2008)

Die Agrar-Umwelt-Politik muss, wie sich anhand dieser Forschungsergebnisse zeigt, sehr viel stärker mit der Wissenschaft zusammenarbeiten, um den Anschluss an ökologisch wichtige Erkenntnisse und ökonomisch effiziente Potenziale innerhalb der AUM nicht zu verlieren. Wenn es der Politik gelingt, diese beiden maßgebenden Problematiken zu erkennen und zu berücksichtigen, wird die gesellschaftliche Akzeptanz ebenfalls steigen.

---

## Quellenverzeichnis

---

- ABROMEIT, H. (2004): Die Messbarkeit von Demokratie: Zur Relevanz des Kontextes. Politische Vierteljahresschrift. 45 (1): 73-93
- AGNEW, J., MITCHELL, K., TOAL, G. (2008): A companion to political Geography. Blackwell Publishing. Massachusetts
- ALEMANN, U. v., ECKERT, F. (2006): Lobbyismus als Schattenpolitik. Aus Politik und Zeitgeschichte. 15-16/2006: 3-10
- ALLEN, J. (2008): Power. In: Agnew, J., Mitchell, K., Toal, G. (eds) A companion to political Geography Massachusetts
- ANDERSEN, U. (2006): Politische Ökonomie. Eine Einführung. Wochenschau Verlag, Schwalbach
- ARNSTEIN, S. R. (1969): A ladder of Citizen Participation. JAIP. 35(4): 216-224
- ARZT, K., BARANEK, E., MÜLLER, K., SCHLEYER, C. (2003): Bedeutung, Modelle und Barrieren einer Regionalisierung der Agrarumweltpolitik und der Politik ländlicher Räume in der EU. Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Hrsg.): Berichte über Landwirtschaft, pp 208-223
- ATTESLANDER, P. (1974): Methoden der empirischen Sozialforschung. Walter de Gruyter, Berlin, New York
- BARANEK, E., GÜNTHER, B. (2005): Erfolgsfaktoren von Partizipation in Naturschutzgroßprojekten - Das Beispiel: Moderationsverfahren im Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald. In: Feindt, P. H., Newig, J. (eds) Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Metropolis, Marburg, pp 299-319
- BATHELT, H., GLÜCKLER, J. (2002): Wirtschaftsgeographie: ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. Ulmer, Stuttgart
- BATHKE, M., BRAHMS, E., DIEKMANN, M., O., v. D., GARVE, E., GEHLKEN, B., HERTWIG, R., HERR, C., ISSELSTEIN, J., KEINENBURG, T., KLIENE-LIMBERG, W., KLIMEK, S., MOST, A., PRÜTER, J., RICHTER GEN. KEMMERMANN, A., SCHREINER, J. S. H.-H., WICKE, G., WITTIG, B., ZACHARIAS, D. (2006): Entwicklung einer Kennartenliste für die ergebnisorientierte Honorierung im Grünland Nordwestdeutschlands. NNA Berichte. 19(1): 20-30

- BAUER, M. W., BOGUMIL, J., KNILL, C., EBINGER, F., KRAPF, S., REIBIG, K. (2007):  
Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den  
Bundesländern. edition sigma, Berlin
- BAUER, S. (2006): Back to principles. Dezentralisierung und Neuausrichtung der  
ländlichen Regionalpolitik. *Agrarwirtschaft*. 55 (3): 137-141
- BAUM, S., WEINGARTEN, P. (2005): Interregionale Disparitäten und Entwicklung  
ländlicher Räume als regionalpolitische Herausforderung für die neuen EU-  
Mitgliedsstaaten. *Agrarwirtschaft* 54 (4): 210-223
- BAYLIS, K., PELOW, S., RAUSSER, G., SIMON, L. (2008): Agri-environmental  
policies in the EU and United States: A comparison. *Ecological Economics*.  
65: 753-764
- BEHRENDT, S. (2001): Neue Politische Ökonomie. Verlag Franz Vahlen, München
- BEITZINGER, F. (2003): Politische Ökonomie des Politikbetriebe. Die  
konzeptionellen Unterschiede verschiedener ökonomischer  
Theoretischen Traditionen in Analyse und Bewertung politischer Ordnung.  
Universität Bayreuth
- BENNETT, M. T. (2008): China's sloping land conversion program: Institutional  
innovation or business as usual? *Ecological Economics*. 65: 699-711
- BENZ, A. (2004a): Einleitung: Governance - Modebegriff oder nützliches  
sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (ed.) *Governance - Regieren  
in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. VS Verlag für  
Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp 11-28
- BENZ, A. (2004b): Multilevel Governance - Governance im Mehrebenensystem. In:  
Benz, A. (ed.) *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine  
Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp 125-146
- BENZ, A. (2004c): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine  
Einführung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- BENZ, A. (2007): Multilevel Governance. In: Benz, A., Lütz, S., Schimank, U.,  
Simonis, G. (eds) *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und  
empirische Anwendungsfelder*. VS Verlag für Sozialwissenschaften,  
Wiesbaden, pp 297-310
- BENZ, A., FÜRST, D. (2003): Region - "Regional Governance" -  
Regionalentwicklung. In: Adamaschek, B., Pröhl, M. (eds) *Regionen*

- erfolgreich steuern. Regional Governance - von der kommunalen Selbstverwaltung zur regionalen Strategie. Bertelsmann, Gütersloh
- BENZ, A., LÜTZ, S., SCHIMANK, U., SIMONIS, G. (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- BERTELSMANN STIFTUNG. (2004): Politische Partizipation in Deutschland, Bonn
- BERTKE, E., GEROWITT, B., HESPELT, S.-K., ISSELSTEIN, J., MARGGRAF, R. UND TUTE, C. (2003): Ein regional verankertes Konzept zur ergebnisorientierten Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. 47. Jahrestagung vom 28. bis 30. August 2003. Braunschweig, pp 243-246
- BERTKE, E. G., MARKUS UND RICHTER GEN. KEMMERMANN, ANNE (2005): Die Honorierung von Umweltleistungen per Ausschreibung – Ergebnisse der modellhaften Umsetzung eines marktanalogen Agrarumweltprogramms. Ländlicher Raum. 11/12.2005: 41-44
- BIERMANN, B. (2007): Umwelt. In: Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., Simonis, G. (eds) Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp 424-436
- BLACKSELL, M. (2006): Political Geography. Routledge, New York
- BLICKLE, P., HÜGLIN, T., WYDUCKEL, D. (2002): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft. Duncker & Humblot, Berlin
- BLOTEVOGEL, H. H. (2000): Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. Informationen zur Raumentwicklung. H. 9/10: 491-506
- BMELV. (2005): Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume, Berlin
- BOYD, J., BANZHAF, S. (2007): What are ecosystem services? The need for standardized environmental accounting units. Ecological Economics. 63: 616-626
- BRENNER, A. (2008): Umweltethik. Ein Lehr- und Lesebuch. Academic Press Fribourg, Fribourg

- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT.  
(2006): In: Umweltbewusstsein in Deutschland 2006. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin
- BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT.  
(2008): In: Umweltbewusstsein in Deutschland 2008. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Berlin
- CLAASSEN, R., CATTANEO, A., JOHANSSON, R. (2008): Cost-effective design of agri-environmental payment programs: U.S. experience in theory and practice. *Ecological Economics*. 65: 737-752
- CONNOR, J. D., WARD, J. R., BRYAN, B. (2008): Exploring the cost effectiveness of land conservation auctions and payment policies\*. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*. 52: 303-319
- COX, K. R. (2001): Territoriality, politics and the `urban`. *Political Geography*. 20: 745-762
- COX, K. R., LOW, M., ROBINSON, J. (2008): SAGE Handbook of Political Geography. Sage Ltd., Los Angeles, London, New Dehli, Singapore
- DAVIES, B. B., HODGE, I. D. (2006): Farmers' preferences for new environmental policy instruments: Determining the acceptability of cross compliance for biodiversity benefits. *Journal of Agricultural Economics*. 57 (3): 393-414
- DEUTSCHER BUNDESTAG. (2007): Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2007 bis 2010. Drucksache 16/5324 in der 16. Wahlperiode vom 15. 05. 2007
- DOBBS, T. L., PRETTY, J. (2008): Case study of agri-environmental payments: The United Kingdom. *Ecological Economics*. 65: 765-775
- DONGES, J. B., FREYTAG, A. (2001): Allgemeine Wirtschaftspolitik. Lucius & Lucius, Stuttgart
- EGGERS, J. (2005): Dezentralisierung der Agrarumweltmaßnahmen in der europäischen Agrarpolitik. Hemmnisse eines institutionellen Wandels. Shaker Verlag, Achen
- EGGERS, J. (2006): Good Governance in der Europäischen Agrarumweltpolitik. Eine institutionenökonomische Mehrebenenanalyse 46. Jahrestagung der

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus,  
Gießen

- EGGERS, J., METTEPENNINGEN, E., BECKMANN, V. (2007): Assessing the efficiency of local action groups and auctions for designing and implementing agri-environmental measures in the EU - results from an expert survey 47th annual conference of the GEWISOLA (German Association of Agricultural Economists) and the 17th annual conference of the ÖGA (Austrian Association of Agricultural Economists), 'Changing Agricultural and Food Sector', Freising/Weihenstephan, Germany
- ENGEL, S., PAGIOLA, S., WUNDER, S. (2008): Designing payments for environmental services in theory and practice: An overview of the issues. *Ecological Economics*. 65: 663-674
- ERLEI, M., LESCHKE, M., SAUERLAND, D. (2007): *Neue Institutionenökonomie*. Schäffer Poeschel Verlag, Stuttgart
- EUROPEAN COMMISSION. (2005): Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)
- FAO. (2007): In: *The state of food and agriculture. Paying farmers for environmental services*. Food and Agriculture Organization of the UN, Rome
- FEIL, H.-J. (2005): *Regional Governance am Beispiel der Metropolregion Hamburg*. Lit-Verlag, Münster, Hamburg, London
- FEINDT, P. H. (2001): *Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion*. Dissertation Thesis. Universität der Bundeswehr Hamburg, Frankfurt a.M., Berlin, Bern
- FEINDT, P. H., NEWIG, J. (2005): *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der Politischen Ökonomie*. Metropolis-Verlag, Marburg
- FÜRST, D. (2001a): *Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? . Raumforschung und Raumordnung* 5/6. 2001
- FÜRST, D. (2001b): *Regional Governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? Raumforschung und Raumordnung*. H. 5/6: 370-380

- FÜRST, D. (2004): Regional Governance. In: Benz, A. (ed.) Governance - Regieren in komplexen Regelsystemem. Eine Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp 45-64
- GABLER-WIRTSCHAFTS-LEXIKON. (1997). Gabler, Wiesbaden
- GEIBEL, B., PENROSE, V. (2003): Dynamiken der politischen Partizipation und Partizipationsforschung - Politische Partizipation von Frauen und Männern. gender...politik...online
- GEROWITT, B., MARGGRAF, R. (2001): Naturschutz als Produktionszweig für die (ökologische) Landwirtschaft – Neue Wege durch die ergebnisorientierte Honorierung. In: Naturschutz und Ökolandbau – Handlungsbedarf für die AGENDA 2000 und gemeinsame Vorbereitung auf die AGENDA 2007. BfN-Skripten. Band 53: 18-23
- GRAYMORE, M. L. M., SIPE, N. G., RICKSON, R. E. (2008): Regional sustainability: How useful are current tools of sustainability assessment at the regional scale? *Ecological Economics*. 67: 362-372
- GROTH, M. (2006): Ausschreibung zur Honorierung von Umweltleistungen. Eine praxisbezogene Analyse am Beispiel ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. Dissertation Thesis. Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen
- GUMMERT, A. (2009): Ergebnisorientierte Honorierung ökologischer Leistungen der Landwirtschaft. Dipolmarbeit Thesis. Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen (nicht publiziert/unpublished)
- HAGEDORN, K. (2001): Regionalisierung von Agrarumweltprogrammen: Gründe, Konsequenzen, Modelle. Die Agrar-Umweltprogramme, Naturschutz in ländlichen Räumen am 22. Januar 2001. Berlin. Tagungsband zur Podiumsdiskussion der Umweltstiftung WWF Deutschland, des Deutschen Jagdschutzverbandes e.V. und der Humboldt-Universität zu Berlin
- HAGGETT, P. (1991): *Geographie: eine moderne Synthese*. Ulmer, Stuttgart
- HESPELT, S.-K. (2002): Marktwirtschaftliche Einbindung eines ergebnisorientierten Honorierungssystems für ökologische Leistungen der Landwirtschaft. BfN-Skripten. 199-204
- HESPELT, S.-K. (2005): Regionalisierung von Agrarumweltmaßnahmen – Dargestellt am Beispiel der transdisziplinären Entwicklung eines ergebnisorientierten,

- regional verankerten Honorierungssystemen für ökologische Leistungen der Landwirtschaft unter besonderer Berücksichtigung eines regionalen Gremiums. Dissertation Thesis. Georg-August-Universität Göttingen
- HOLM-MÜLLER, K., HILDEN, R. (2005): Ausschreibung von Agrarumweltprogrammen am Beispiel der Grünlandextensivierung. Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V. 40: 215-223
- HOLM-MÜLLER, K., RADKE, V., WEIS, J. (2002): Umweltfördermaßnahmen in der Landwirtschaft – Teilnehmerauswahl durch Ausschreibungen? . Agrarwirtschaft. (2): 112-120
- JOHNSTON, R. (2001): Out of the 'moribund backwater': territory and territoriality in political geography. Political Geography. 20: 677--693
- JONAS, H. (1979): Das Prinzip Verantwortung. Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Suhrkamp, Frankfurt /M.
- JONES, M., JONES, R., WOODS, M. (2004): An Introduction to political geography. Space, place and politics. Routledge, London, New York
- JONGENEEL, R. A., POLMAN, N. B., SLANGAN, L. H. G. (2007): Why are Dutch farmers going multifunctional? . Land Use Policy 25: 81-94
- KEITSCH, M. M. (2003): Naturästhetik und ökologische Ethik. Eine Einführung. Verlag Dr. Kovac, Hamburg
- KIRCHGÄSSNER, G. (2000): Homo oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Mohr Siebeck, Tübingen
- KLEIJN, D., SUTHERLAND, W. J. (2003): How effective are European agri-environmental schemes in conserving and promoting biodiversity? . Journal of Applied Ecology. 40: 947-969
- KLIMEK, S., RICHTER GEN. KEMMERMANN, A., STEINMANN, H.-H., FREESE, J., ISSELSTEIN, J. (2008): Rewarding farmers for delivering vascular plant diversity in managed grasslands: A transdisciplinary case-study approach. Biological Conservation. 141: 2888-2897
- KOHOUT, F. (2002): Vom Wert der Partizipation. Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik. LIT-Verlag, Münster, Hamburg, London

- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT. (2001): Europäisches Regieren.  
Ein Weissbuch
- KOST, A. (2006): Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Deutschland. Aus Politik  
und Zeitgeschichte. 10/2006: 25-31
- KROEGER, T., CASEY, F. (2007): An assessment of market-based approaches to  
providing ecosystem services on agricultural lands. Ecological Economics.  
64: 321-332
- LATACZ-LOHMANN, U., VAN DER HAMSVOORT, C. (1997): Auctioning Conservation  
Contracts: A Theoretical Analysis and an Application. American Journal of  
Agricultural Economics. 79: 407-418
- LATACZ-LOHMANN, U., SCHILIZZI, S. (2005): Auctions for Conservation Contracts:  
A Review of the theoretical and empirical Literature – Report to the Scottish  
Executive Environment and Rural Affairs Department
- LEHMBRUCH, G. (2002): Der unitarische Bundesstaat in Deutschland:  
Pfadabhängigkeit und Wandel. MPIfG Discussion Paper. 02/2 Köln
- LEIPOLD, H. (2006): Kulturvergleichende Institutionenökonomik. UTB, Stuttgart
- LESER, H. (2001): DIERCKE Wörterbuch Allgemeine Geographie. Westermann,  
München
- MARGGRAF, R. (2003): Comparative Assessment of Agri-Environmental  
Programmes in Federal States of Germany. Agriculture, Ecosystems and  
Environment. 98: 507-516
- MATZDORF, B., KAISER, T., ROHNER, M.-S., BECKER, N. (2006): Vorschlag für  
ergebnisorientierte Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen des Brandenburger  
Agrarumweltprogramms. NNA Berichte. 1/2006: 244-254
- MAYNTZ, R. (1993): Governing Failures and the problem of governability: Some  
comments on a theoretical paradigm. In: Kooiman, J. (ed.) Modern  
Governance. New Government - Society Interactions. Sage Publications,  
London, Newbury Parki, New Dehli, pp 9-20
- MAYNTZ, R. (2004): Governance im modernen Staat. In: Benz, A. (ed.) Governance  
- Regieren in komplexen Regelsystemem. Eine Einführung. VS Verlag für  
Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp 65-76
- MAYNTZ, R. (2007): Die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates in Zeiten der  
Globalisierung. In: Mayntz, R. (ed.) Über Governance. Institutionen und

- Prozesse politischer Regelung. Campus-Verlag, Frankfurt a.M., New York, pp 53-64
- MAYNTZ, R., SCHARPF, F. W. (1995): Gesellschaftliche Selbststeuerung und politische Steuerung. Campus Verlag, Frankfurt a.M.
- MAYRING, P. (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Beltz, Weinheim
- MEYER, W., ELBE, S. (2007): Initiating network governance through competition. Experiences from eighteen German regions. In: Cheshire, L., Higgins, V., Lawrence, G. (eds) Rural governance. International perspectives. Routledge, London, New York, pp 81-97
- MOSER, H. (1997): Instrumentenkoffer für den Praxisforscher. Lambertus, Freiburg i. B.
- MÜNCH, U., MEERWALDT, K. (2008): Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus Informationen zur politischen Bildung (Heft 275)
- NEWIG, J., FRITSCH, O. (2006): Effektivität von Beteiligungsprozessen, Osnabrück
- NEWRLY, P. (2002): Transnationaler Regionalismus. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein - ein Beispiel für die Fortentwicklung der europäischen Integration? Lit Verlag, Münster, Hamburg, London
- NISKANEN, W. D. (1968): Nonmarket Decision making. The Peculiar Economics of Bureaucracy. American Economic Review. Papers and Proceedings. 58: 293-305
- NÖLTING, B. (2006): Die Politik der Europäischen Union für den ländlichen Raum. Die ELER-Verordnung, nachhaltige ländliche Entwicklung und die ökologische Land- und Ernährungswirtschaft. Discussion paper beim Zentrum Technik und Gesellschaft Berlin. Nr. 23/06
- NORTH, D. C. (1988): Theorie des institutionellen Wandels. Mohr, Tübingen
- NORTH, D. C. (1990): Institutions, institutional change and economic reformance. Cambridge University Press, Cambridge
- NORTH, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Mohr, Tübingen
- OECD. (2006): Das neue Paradigma für den ländlichen Raum. Politik und Governance. OECD publishing, Paris

- OSTERBURG, B. (2003): Weiterentwicklung der Agrarumweltpolitik unter den Rahmenbedingungen der Agenda 2000. In: Büchs, W. (ed.) Grünlandmanagement nach Umsetzung der Agenda 2000 - Probleme und Perspektiven für Landwirtschaft und Naturschutz - Ergebnisse einer Tagung des Arbeitskreises „Agrarökologie“ der Gesellschaft für Ökologie und des Arbeitskreises „Naturschutz in der Agrarlandschaft“ Neumünster, pp 35-45
- OTT, K. (2009): Leitlinien einer starken Nachhaltigkeit. Ein Vorschlag zur Einbettung des Drei-Säulen-Modells. GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society. 18/1: 25-28
- OTT, K., DÖRING, R. (2004): Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. Metropolis, Marburg
- PAASI, A. (2008): Territory. In: Agnew, J., Mitchell, K., Toal, G. (eds) A companion to political Geography, Massachusetts, pp 109-122
- PATEMAN, C. (1970): Participation and democratic theory. Cambridge University Press, Cambridge
- PLANKL, R. (1998): Die Festsetzung von Prämien im Rahmen der Förderung einer umweltverträglichen Agrarproduktion – „Bookbuilding“ als modifiziertes Ausschreibungsverfahren. Landbauforschung Völkenrode. 1: 44-51
- PRAGER, K., NAGEL, U. J. (2007): Participatory decision making on agri-environmental programmes: A case study from Sachsen-Anhalt (Germany). Land Use Policy 25: 106-115
- RICHTER, R., FURUBOTN, E. G. (2003): Neue Institutionenökonomik. Mohr Siebeck, Tübingen
- ROBBINS, P. (2008): The state in Political Geography: A postcard to political geography from the field, Robinson, Jennifer 2008: SAGE Handbook of Political Geography. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, pp. 205-218
- SAUERLAND, D. (1999): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz: Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentralisierter politischer Systeme. Duncker&Humblot, Berlin
- SCHAAL, P., WILKING, J. (2005): Endogene Problemlösungen für die agrarische Intensivregion Vechta / Cloppenburg? Erfahrungen aus einem BUndesmodellvorhaben der Raumordnung. In: Feindt, P. H., Newig, J. (eds)

- Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Metropolis, Marburg, pp 237-256
- SCHARPF, F. W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. Politische Vierteljahresschrift : PVS ; Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. 26(4): 323-356
- SCHILIZZI, S., LATACZ-LOHMANN, U. (2007): Assessing the Performance of Conservation Auctions: An Experimental Study. Land Economics. 83 (4): 497–515
- SCHNEIDER, V., JANNING, F. (2006): Politikfeldanalyse - Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- SCHNELL, R., HILL, P. B., ESSER, E. (1999): Methoden der empirischen Sozialforschung. Oldenbourg, München, Wien
- SCHRAMM, S. (2008): Plan B. Bisher wurde nur über Maßnahmen zu CO2–Vermeidung geredet. Erst allmählich begreifen Politiker, dass der Klimawandel unabwendbar ist. Die Anpassungsforschung soll uns vor Sturm, Flut und Dürrekatastrophen schützen Die Zeit, pp 31
- SCHUBERT, K., BANDELOW, N. C. (2003): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. R. Oldenourg Verlag, München, Wien
- STEINBERG, P. (1999): Governance-Modelle in der Politikwissenschaft und Möglichkeiten Ihrer verfassungsrechtlichen Umsetzung. WHI-Paper 6/99.
- STONEHAM, G., CHAUDHRI, V., HA, A., STRAPPAZZON, L. (2003): Auctions for conservation contracts: an empirical examination of Victoria's Bush Tender Trial. The Australien Journal of Agriculture and Resource Economics. 47 (4): 477-500
- STRABNER, A. (2006): Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft. Aus Politik und Zeitgeschichte. 15-16/2006: 10-17
- STURM, R. (2004): Bürgergesellschaft und Bundesstaat. Demokratietheoretische Begründung des Föderalismus und der Föderaliskultur, Gütersloh, Berlin
- THOMAS, F., DENZEL, K., HARTMANN, E., LUICK, R., SCHMOOCK, K. (2008): In: Kurzfassungen der Agrarumwelt- und Naturschutzprogramme. Darstellung und Analyse der Entwicklung von Maßnahmen der Agrarumwelt-

- Naturschutzprogramme in der Bundesrepublik Deutschland - Teil II  
Kurzfassungen der Maßnahmen - Bundesamt für Naturschutz (F+E-  
Vorhaben), Bonn (noch nicht veröffentlichter Entwurf)
- TIETZ, A. (2007): Ländliche Entwicklungsprogramme 2007 bis 2013 in Deutschland  
im Vergleich - Finanzen, Schwerpunkte, Maßnahmen. Landbauforschung  
Völkenrode. Sonderheft 315
- UMWELTBUNDESAMT. (2009): Nachhaltigkeitsstrategien und öffentliche  
Beteiligungsverfahren. Umwelt. 3/2009: 188-189
- UNITED NATIONS. (2001): In: Indicators of Sustainable Development: Guidelines  
and Methodologies. United Nations, New York
- URFEI, G. (1999): Agrarumweltpolitik nach den Prinzipien der ökonomischen  
Theorie des Föderalismus. Ein Regionalisierungsansatz zur territorialen  
Abgrenzung effizienter Politikaktionsräume. Dunker&Humblot, Berlin
- VOIGT, S. (2002): Institutionenökonomik, München
- VON KUTSCHERA, F. (1999): Grundlagen der Ethik. de Gruyter, Berlin, New York
- WALK, H. (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsformen und  
Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. VS Verlag für  
Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- WEBER, M. (1919): Politik als Beruf. Reclam 1992
- WERLEN, B. (1997): Gesellschaft, Handlung und Raum. Franz Steiner Verlag,  
Stuttgart
- WESSELS, H. (2006): Unter welchen Bedingungen ist Öffentlichkeitsbeteiligung  
effektiv? Gesellschaftlicher Kontext, soziale Normen und politische Kultur.  
In: Newig, J., Fritsch, O. (eds) Effektivität von Beteiligungsprozessen.  
Universität Osnabrück, Osnabrück, pp 35-45
- WILSON, J. Q. (1973): Political Organizations, New York
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE  
UMWELTVERÄNDERUNGEN. (1999): Umwelt und Ethik. Metropolis, Marburg
- WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT DER BUNDESREGIERUNG GLOBALE  
UMWELTVERÄNDERUNGEN. (2001): Neue Strukturen globaler Umweltpolitik.  
Springer, Berlin, Heidelberg, New York u.a.

WUNDER, S., ENGEL, S., PAGIOLA, S. (2008): Taking stock: A comparative analysis of payments for environmental services programs in developed and developing countries. *Ecological Economics*. 65: 834-852

ZITTEL, T. (2004): Partizipative Demokratie und Politische Partizipation. In: Kaiser, A., Zittel, T. (eds) *Demokratietheorie und Demokratieentwicklung*. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg. VS Verlage für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp 55-74

---

## **Anhang I: Hypothetische Verordnung der Europäischen Union**

---

### **VO FB2008**

Neue Rahmenregelung der Europäischen Union für Agrarumweltmaßnahmen

#### **- K u r z f a s s u n g -**

#### **Teil 1: Allgemeine Bestimmungen**

(1) Ziel ist es, durch die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips zur Verbesserung der ökologischen Treffsicherheit und der ökonomischen Effizienz von Agrarumweltmaßnahmen langfristig beizutragen.

(2) Die bestehenden Agrarumweltmaßnahmen sind entsprechend der Verordnung VO FB2008 zu modifizieren und umzusetzen. Voraussetzungen sind:

(2.1) Agrarumweltmaßnahmen sind dem Naturraum und den Agrarstrukturen anzupassen. Es sind Regionen nach folgender Definition zu organisieren. »Eine Region ist als ein Raum zu verstehen, in dem die naturräumlichen Verhältnisse und die landwirtschaftlichen Strukturen sehr ähnlich sind. Für diesen Raum sind spezifische Agrarumweltmaßnahmen zu entwickeln, die auf strukturelle Problemlagen eingehen und in enger Verbindung zu den Bevölkerungspräferenzen stehen.« Regionen müssen sich nicht an politischen Grenzen orientieren. (siehe Teil 3(1))

(2.2) Um Regionen der Definition entsprechend zu organisieren, können externe Expertisen nachgefragt werden.

(2.3) Innerhalb einer jeden Region sind ehrenamtlich arbeitende regionale Gremien zu initiieren. Deren Zusammensetzung ist so zu gestalten, dass eine ausgewogene Repräsentation der regionalen Interessengruppen sichergestellt ist. Vorgeschlagen wird Vertreter der beteiligten Kreistage und der Umwelt- und Agrarverwaltung sowie regionale Interessenvertreter/-innen in ein regionales Gremium zusammenzuführen. Es werden folgende Interessenvertretungen vorgeschlagen: Bauernverbände; Naturschutzverbände andere Verbände oder Vereine, die regional eine bedeutende Position für Agrarumweltmaßnahmen einnehmen.

(2.4) Das regionale Gremium setzt sich aus maximal 15 ehrenamtlichen Mitgliedern zusammen. Die Mitgliedschaft im regionalen Gremium ist freiwillig und kann jederzeit beendet werden. Aus jedem unter (2.3) benannten Vertreterkreis sind bis zu zwei Personen zu entsenden, wobei die Verantwortung bei den Institutionen selbst liegt.

(2.5) Das regionale Gremium muss sich eine Geschäftsordnung geben, die demokratischen Grundsätzen genügt.

(2.6) Es sind Schwerpunkte für Agrarumweltmaßnahmen zu erarbeiten (Siehe Teil 2 (1)), wie zum Beispiel (a) Schutz der floristischen Biodiversität im Grünland und Acker; (b) Schutz der faunistischen Biodiversität im Grünland und Acker; (c) De-Intensivierung; (d) Extensivierung; (e) Ökologischer Landbau; (f) Erosionsschutz; (g) Gewässerschutz usw.

### **Teil 2: Neue Aufgaben- und Kompetenzverteilung**

(1) Die neuen Aufgaben werden auf das zuständige Ministerium, das regionale Gremium und die zuständige Agrarverwaltung aufgeteilt. Dementsprechend werden Kompetenzen umverteilt.

(2) Das für Agrarumweltmaßnahmen zuständige Referat im Ministerium wird als Moderator der Regionen eingesetzt und besitzt folgende Aufgaben und Kompetenzen.

(2.1) Das Ministerium gibt Schwerpunkte für Agrarumweltmaßnahmen gemäß den Bundes- und EU-Anforderungen und das entsprechende Budget pro Schwerpunkt vor. Das Ministerium legt die Ziele der Schwerpunkte fest.

(2.2) Das Ministerium ist berechtigt externe Expertisen einzuholen, um über adäquate Schwerpunkte und entsprechende Ziele zu entscheiden.

(2.3) Das Ministerium ist berechtigt die Schwerpunkte mit jeder Region einzeln zu verhandeln. Wie aus (3.2) hervorgeht, muss das regionale Gremium seine Entscheidungen über Agrarumweltmaßnahmen dem Ministerium und der Agrarverwaltung mitteilen. Das Ministerium kann ein Veto einlegen, wenn der Verdacht besteht, dass (a) die Maßnahme nicht regional angepasst ist oder (b) die vorgegebenen Schwerpunkte nicht erfüllt sind.

(2.4) Dem Ministerium obliegt die Kontrollkompetenz. Es ist berechtigt Finanzen und die Durchführung der verhandelten Maßnahmenbereiche in den Regionen zu kontrollieren und Zuwiderhandlungen zu sanktionieren.

(2.5) Dem Ministerium obliegt die Vergabe der Evaluation der Agrarumweltmaßnahmen an eine adäquate Organisation.

(3) Das regionale Gremium repräsentiert die regionalen Interessen.

(3.1) Das regionale Gremium handelt im Sinne der Bevölkerungspräferenzen und muss die neuen Umsetzungsvorgaben (Teil 3) einhalten. Die Bevölkerungspräferenzen sind regelmäßig zu erheben.

(3.2) Das regionale Gremium spezifiziert die Schwerpunkte, die das Ministerium vorgibt und gestaltet die einzelnen Agrarumweltmaßnahmen nach regionalen Gesichtspunkten und den Bevölkerungspräferenzen. Die Entscheidungsergebnisse sind dem Ministerium und der Agrarverwaltung vor der Umsetzung mitzuteilen.

(3.3) Das regionale Gremium entscheidet über die Budgetverteilung der Agrarumweltmaßnahmen selbstständig zum Wohle der Allgemeinheit.

(3.4) Das regionale Gremium darf sich zur regionalen Ausgestaltung extern beraten lassen. Die Kosten dafür sind zu 50% dem zur Verfügung gestellten Budget zu entnehmen, die anderen 50% zahlen die zur Region gehörenden Gemeinden und Landkreise.

(3.5) Das regionale Gremium hat mindestens alle zwei Jahre die regionalen Bevölkerungspräferenzen für Agrarumweltmaßnahmen zu erfassen.

(4) Die dem Ministerium nachgeordnete Agrarverwaltung übernimmt die verwaltungstechnische Durchführung der einzelnen Agrarumweltmaßnahmen, die in den Regionen beschlossen wurden.

(4.1) Die Agrarverwaltung kann das Ministerium und das regionale Gremium zu den Schwerpunkten und Agrarumweltmaßnahmen beraten, insbesondere im Hinblick auf umsetzungstechnische Erfordernisse.

(4.2) Die Agrarverwaltung übernimmt die Kontrollen der Agrarumweltmaßnahmen bei den teilnehmenden Landwirten.

### **Teil 3: Neue Umsetzungsvorgaben**

- (1) Regionalisierung und Partizipation stehen in engem Zusammenhang. Durch die Neuorganisation nach Regionen (siehe Teil 1(2.1), (2.2)) ist dem neuen Grundsatz folge geleistet. Durch die Initiierung eines regionalen Gremiums ist der Partizipation Rechnung getragen.
- (2) Die Agrarumweltmaßnahmen sind bevorzugt ergebnisorientiert zu konzipieren. Es werden keine Handlungsempfehlungen oder Handlungsvorgaben von Seiten des Ministeriums, der Agrarverwaltung oder des regionalen Gremiums festgelegt. Landwirte führen in eigener Verantwortung die Agrarumweltmaßnahmen durch und müssen die Zielvorgaben erreichen.
- (3) Diejenigen Agrarumweltmaßnahmen, für die eine Ergebnisorientierung inadäquat ist, dürfen weiter mit Handlungsvorgaben durchgeführt werden. Hierfür ist ein Gutachten vorzulegen.
- (4) Um der ökonomischen Effizienz nachhaltig gerecht zu werden, sind bevorzugt Ausschreibungsverfahren anzuwenden. Ausschreibungsverfahren sind in regelmäßigen Abständen zu modifizieren, um das Lernverhalten der Bieter zu verzögern.
- (5) Diejenigen Agrarumweltmaßnahmen, für die eine Ausschreibung inadäquat ist, dürfen weiter mit Prämienzahlungen durchgeführt werden. Hierfür ist ein Gutachten vorzulegen.
- (6) Es besteht die Möglichkeit Preisobergrenzen festzulegen. Preisobergrenzen sind nach Eingang der Angebote über ein adäquates statistisches Maß festzulegen.

### **Teil 4: Übergangs- und Schlussbestimmungen**

- (1) Bis zur vollwertigen Umsetzung dieser Verordnung FB2008 besteht ein Übergangszeitraum von zwei Jahren. Der Übergangszeitraum endet am 31.12.2009. Die Voraussetzungen, wie sie unter Teil 1 (2) benannt sind, sind in Kooperationen von Landkreisen, Gemeinden, Umwelt- und Landwirtschaftsministerien sowie regionalen Interessenorganisationen gemeinsam zu schaffen.
- (2) Die Verordnung FB2008 tritt am 01.01.2008 in Kraft.
- (3) Das Geltungsende ist für den 31.12.2013 festgelegt.

---

## Anhang II: Fragebogen für die Ministerien

---



Georg-August-Universität  
Göttingen

Forschungs- und Studienzentrum  
Landwirtschaft und Umwelt

M.A. Birgit Müller

### Befragung zum Thema: Agrarumweltmaßnahmen in Politik und Verwaltung

Die nachfolgende Befragung führe ich im Rahmen meiner Dissertation am Forschungs- und Studienzentrum für Landwirtschaft und Umwelt (ZLU) der Georg-August-Universität Göttingen durch. Ich beschäftige mich mit Fragen zur zukünftigen Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland und arbeite in einem Projekt zur Weiterentwicklung dieser Agrarumweltmaßnahmen. Die Betreuung der Arbeit liegt bei Prof. Dr. Rainer Marggraf.

Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie die Fragen mit mir zusammen beantworten und somit meine Forschungsarbeit unterstützen. Die Beantwortung des Fragebogens wird etwa 60 bis 90 Minuten in Anspruch nehmen. Ich danke Ihnen, dass Sie sich die Zeit dafür nehmen.

Agrarumweltmaßnahmen sind ein geeignetes Instrument zur Umsetzung nachhaltiger Landwirtschaft. Zugleich bilden sie eine Schnittstelle zwischen Landwirtschaft und Umwelt im Rahmen der ländlichen Entwicklung. Mit diesem Fragebogen soll die Wahrnehmung potenziell zukünftiger Umsetzungsmöglichkeiten erfragt werden.

Die folgenden **Fragen weisen einen hypothetischen Charakter auf** und sollten auch aus dieser Perspektive beantwortet werden. **Bitte stellen Sie sich vor**, Sie erhalten von der Europäischen Union eine neue Verordnung. Eine Kurzfassung dieser Verordnung finden Sie auf den beiden nachfolgenden Seiten. Bitte lesen Sie diese **hypothetische Kurzfassung einer Verordnung** und beantworten Sie anschließend die Fragen mit mir zusammen.

Die erhobenen Daten werden ausschließlich für wissenschaftliche Zwecke genutzt und nicht an Dritte weiter gegeben.

Name des Ministeriums: \_\_\_\_\_

Name des/der Befragten: \_\_\_\_\_

Wie lange sind Sie bereits im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen tätig?

weniger als 1 Jahr

1-2 Jahre

3-5 Jahre

6-10 Jahre

mehr als 10 Jahre

Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen

**Neue Rahmenregelung der Europäischen Union für Agrarumweltmaßnahmen nach VO  
FB2008 (Kurzfassung)**

1. Hätten Sie zunächst Fragen zur hypothetischen Verordnungskurzfassung?

---

---

---

**Fragen mit hypothetischem Charakter**

2. Welche drei Aspekte finden Sie besonders interessant und positiv?

---

---

---

3. Welche drei Aspekte könnten Sie gar nicht akzeptieren?

---

---

---

4. Wo sehen Sie die größten Schwachstellen für die Praxis?

- in der neuen Rolle des Ministeriums
- in der Regionalisierung
- in der Partizipation (regionales Gremium)
- in der Umsetzungsvorgabe "Ergebnisorientierung"
- in der Umsetzungsvorgabe "Ausschreibungsverfahren"
- ich sehe keine Schwachstellen

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.  
Wenn „ich sehe keine Schwachstellen“, bitte weiter mit Frage 6.*

5. Warum sehen Sie das als Schwachstellen?

---

---

---

---

6. Regionalisierung und Subsidiarität sind wichtige Themen der EU: Erwarten Sie, dass eine neue Aufgabenverteilung zwischen der Bundeslandebene und nachgeordneten Ebenen mit einer Regionalisierung einhergehen muss?

- ja, sehr weit reichende
- ja
- ja, geringe
- nein

Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen

7-10. Wenn es zur Regionalisierung kommen sollte, wie könnte Ihrer Meinung die neue Rolle des Ministeriums aussehen?

1 : gar nicht, 2 : eher nicht, 3 : je nach dem, 4 : eher ja, 5 : ganz und gar

	1	2	3	4	5
Das Ministerium gibt Gemeinden / Landkreisen Maßnahmen und Budget vor und diese entscheiden, wie sie die Maßnahmen umsetzen und für ihren Naturraum spezifizieren	<input type="checkbox"/>				
Das Ministerium hat lediglich die Finanz- und Kontrollkompetenz	<input type="checkbox"/>				
Das Ministerium legt Ziele und Schwerpunkte der Agrarumweltmaßnahmen fest, verteilt das Budget und kontrolliert die regionalen Maßnahmen ob Ziele und Schwerpunkte erfüllt wurden	<input type="checkbox"/>				
Sonstiges	<input type="checkbox"/>				

11. Bitte präzisieren Sie "Sonstiges":

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

12-15. Wie bewerten Sie hinsichtlich ihrer Eignung folgende Umsetzungsaspekte für Agrarumweltmaßnahmen?

1 : schlecht, 2 : ausreichend, 3 : befriedigend, 4 : gut, 5 : sehr gut

	1	2	3	4	5
Partizipation	<input type="checkbox"/>				
Regionalität, d.h. auf den Naturraum abgestimmte Maßnahmen	<input type="checkbox"/>				
Ergebnisorientierung	<input type="checkbox"/>				
Ausschreibungsverfahren	<input type="checkbox"/>				

16. Könnten Sie sich vorstellen, mit einem regionalen Gremium, das gleichgewichtet aus gewählten Gemeindevertretern und Vertretern der Verwaltung und regionaler Interessengruppen (z.B. NABU, BUND, Bauernverband) besteht, zusammen zu arbeiten?

- gar nicht
- eher nicht
- teils, teils
- eher ja
- ganz und gar

Wenn "gar nicht", "eher nicht", bitte auch Frage 17-20 beantworten, sonst weiter mit Frage 21.

17-20. Bitte bewerten Sie nun, warum Sie denken mit einem solchen Gremium (eher) nicht zusammen zu arbeiten.

1 : stimme voll zu, 2 : stimme zu, 3 : teils, teils, 4 : stimme eher nicht zu, 5 : stimme gar nicht zu

	1	2	3	4	5
Regionale Gremien sind undemokratisch und somit nicht entscheidungsbefugt	<input type="checkbox"/>				
Regionale Bevölkerungspräferenzen, welche ein regionales Gremium durch empirische Studien erhebt, sind für Agrarumweltmaßnahmen unbedeutend	<input type="checkbox"/>				
Regionale Gremien haben keinen Gesamtüberblick über die Agrar-Umweltpolitik und kennen nicht alle Alternativen, um eine adäquate Entscheidung zu treffen	<input type="checkbox"/>				
Regionale Gremien sind zu kostenintensiv	<input type="checkbox"/>				

---

**Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen**


---

**21. Sind Sie der Meinung, dass aktive Partizipation bzw. Bevölkerungsbeteiligung in der Agrar-Umweltpolitik zukünftig stärker von Bedeutung sein wird?**

- ja  
 nein

*Wenn "nein", bitte weiter mit Frage 27.*

---

**22-26. Wenn 'ja', wie weit würden die folgenden partizipativen Prozesse vom Ministerium unterstützt werden?**

*1 : gar nicht, 2 : eher nicht, 3 : je nach dem, 4 : eher ja, 5 : ganz und gar*

	1	2	3	4	5
Partizipatives, regionales Gremium aus relevanten Akteuren	<input type="checkbox"/>				
Regelmäßige Bevölkerungsumfragen, um Präferenzen zu ermitteln und in Entscheidungen des Ministeriums einzubinden	<input type="checkbox"/>				
Befragung der Landwirte/-innen, um Präferenzen zu ermitteln und in Entscheidungen des Ministeriums einzubinden	<input type="checkbox"/>				
Landkreise können über Maßnahmen selbst entscheiden	<input type="checkbox"/>				
Städte und Gemeinden können über Maßnahmen selbst entscheiden	<input type="checkbox"/>				

---

**27. Wenn "nein", warum nicht?**

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

---

**28. Hätten Sie den Begriff „Region“ im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen ähnlich definiert wie in der Verordnungskurzfassung?**

- ja  
 nein

---

**29. Was würde Ihre Definition umfassen?**

- Grenzen einer Region sind durch politische Grenzen definiert
- eine Gemeinde
- ein Landkreis
- ein Bundesland
- Grenzen einer Region sind variabel
- ein Naturraum
- ein Handlungsraum
- ist je nach Ziel zu definieren

---

Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen

---

30. Worin bestehen für Sie Vorteile und Nachteile einer Ergebnisorientierung?

---

---

---

---

---

---

31. Einige Bundesländer haben bereits ergebnisorientierte Maßnahmen in der Umsetzung. Warum hat Ihr Bundesland das bisher nicht umgesetzt?

---

---

---

---

---

*Frage für Bundesländer, in denen noch nicht ergebnisorientiert honoriert wird.*

---

32. Worin bestehen für Sie Vorteile und Nachteile einer Ausschreibung?

---

---

---

---

---

---

33. In den USA, in Australien und in Großbritannien werden im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen Ausschreibungen erfolgreich angewendet. Was denken Sie, warum Ihr Bundesland noch keine Ausschreibungsverfahren umgesetzt hat?

---

---

---

---

---

---

34. Wenn neue Umsetzungsmöglichkeiten im Bereich der Agrarumweltmaßnahmen das bestehende Verwaltungssystem verändern würden, würde es zu Konflikten kommen?

- ja, zu internen Konflikten
- ja, zu externen Konflikten
- ja, zu vertikalen Konflikten
- ja, zu horizontalen Konflikten
- nein

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.*

---

35. Als abschließende Frage mit hypothetischem Charakter: Was wären für Sie Voraussetzungen, um ein solches Konzept umsetzen zu können?

---

---

---

---

---

---

## Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen

## Fragen zum aktuellen Umgang mit Agrarumweltmaßnahmen

36. Wie definieren Sie Agrarumweltmaßnahmen?

- Maßnahmen zur umweltfreundlichen Bewirtschaftung
- Maßnahmen zur Extensivierung
- Maßnahmen zur De-Intensivierung der Landwirtschaft
- Maßnahmen zur indirekten betrieblichen Förderung
- Ausgleichszahlungen für naturräumliche Nachteile
- Ausgleichszahlungen für Naturschutz
- Sonstiges

Wenn "Sonstiges" bitte auch Frage 37 beantworten.

37. Bitte präzisieren Sie "Sonstiges":

---



---



---



---

38. Sind Ihrer Ansicht nach Agrarumweltmaßnahmen ein zukunftsweisendes Konzept für die Landwirtschaft?

- ja
- nein
- zum Teil

Wenn "zum Teil", bitte Frage 40 beantworten.  
Wenn "nein", bitte Frage 39 beantworten.

39. Was heißt "zum Teil"?

---



---



---



---

40. Wenn "nein", warum nicht?

- zu hohe Kosten
- zu wenig Umsetzungsbereitschaft auf Seiten der Landwirte/-innen
- zu geringen ökologischen Nutzen

41. Worauf legte Ihr Haus bei der Erarbeitung von Agrarumweltmaßnahmen bisher besonders Wert?

- Förderungsmöglichkeiten (über Co-Finanzierung)
- geringe Verwaltungskosten
- Handhabbarkeit der Maßnahmen für Verwaltung
- Handhabbarkeit der Maßnahmen für die Landwirte/innen
- Akzeptanz der Landwirte/innen
- Akzeptanz des Bauernverbandes
- geographisch-naturräumliche Verhältnisse
- ökologische Sinnhaftigkeit

Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.

---

**Forschungs- und Studienzentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen**


---

**42. Wie wichtig ist die Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium in der (Weiter-)Entwicklungsphase von Agrarumweltmaßnahmen?**

- sehr wichtig  
 wichtig  
 teils, teils  
 weniger wichtig  
 gar nicht wichtig

*Frage gilt nur für Länder, in denen Ministerium für Landwirtschaft und Ministerium für Umwelt getrennt sind.*

---

**43. Wurden Interessenverbände in der letzten (Weiter-)Entwicklungsphase von Agrarumweltmaßnahmen einbezogen?**

- ja, überwiegend der Bauernverband  
 ja, überwiegend Naturschutzverbände  
 ja, beide Interessengruppen  
 selten, wenn, dann eher der Bauernverband  
 selten, wenn, dann eher Naturschutzverbände  
 selten, wenn, dann eher beide  
 nein

---

**Agrarumweltpolitik: Vorstellungen und Ideen der Ministerien**


---

**44. Auf welcher Kompetenzebene sollte die Agrar-Umweltpolitik entschieden und umgesetzt werden?**

- Bund  
 Länder  
 Landkreise  
 Gemeinden und Städte

---

**45. Welchen Beitrag sollte die EU zukünftig für die Agrar-Umweltpolitik leisten?**

- gar keinen  
 lediglich die Vorgabe, dass eine Agrarumweltmaßnahme über Cross Compliance hinausgehen soll  
 nur Co-Finanzierung sicherstellen  
 Sonstiges

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.*

---

**46. Wenn 'Sonstiges', bitte präzisieren:**


---



---



---



---



---

**47. Was würden Sie sich für die Zukunft der Agrarumweltmaßnahmen wünschen?**


---



---



---



---

**V i e l e n   D a n k   f ü r   I h r e   T e i l n a h m e !**

---

## Anhang III: Fragebogen für den Regionalen Beirat Northeim

---

Studien- und Forschungszentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen

M.A. Birgit Müller

### Befragung zum Thema: Agrarumweltmaßnahmen in Politik und Verwaltung

Die nachfolgende Befragung führe ich im Rahmen meiner Dissertation am Forschungs- und Studienzentrum für Landwirtschaft und Umwelt (ZLU) der Georg-August-Universität Göttingen durch. Die Betreuung der Arbeit liegt bei Prof. Dr. Rainer Marggraf.

Ich würde mich sehr freuen, wenn Sie mir die Fragen beantworten und somit meine Forschungsarbeit unterstützen. Die Beantwortung des Fragebogens wird etwa 30 bis 60 Minuten in Anspruch nehmen. Ich danke Ihnen, dass Sie sich die Zeit dafür nehmen. Eine ähnliche Befragung mit der **gleichen hypothetischen Verordnung** habe ich auch in verschiedenen **bundesdeutschen Ministerien** für Landwirtschaft (und Umwelt) durchgeführt. Um einen **Vergleich** zwischen ministeriellen Antworten und praktisch orientierten Antworten vornehmen zu können, würde ich mich sehr über Ihre Teilnahme freuen.

Die folgenden **Fragen weisen einen hypothetischen Charakter auf** und sollten auch aus dieser Perspektive beantwortet werden. **Bitte stellen Sie sich vor**, Sie erhalten von der Europäischen Union eine neue Verordnung. Eine Kurzfassung dieser Verordnung finden Sie auf den beiden nachfolgenden Seiten. Bitte lesen Sie diese **hypothetische Kurzfassung einer Verordnung** und beantworten Sie anschließend die Fragen. Wenn Sie mehrere Antworten geben können, ist dies jeweils unter der Frage aufgeführt. Bei Antworten mit 'Sonstiges', besteht die nächste Frage in der Präzisierung. Gerne können Sie den Fragebogen in Word ausfüllen. Alternativ können Sie den Fragebogen auch ausdrucken und per Post an mich zurücksenden. Über eine Antwort innerhalb der nächsten 14 Tage würde ich mich sehr freuen.

Wenn Sie Fragen oder Anmerkungen haben, können Sie mich jederzeit per E-Mail ([birgit.mueller@agr.uni-goettingen.de](mailto:birgit.mueller@agr.uni-goettingen.de)) oder telefonisch (0551- 39 4840) erreichen. Bitte senden Sie den Fragebogen ausgefüllt zurück an:

Georg-August-Universität Göttingen  
Zentrum für Landwirtschaft und Umwelt  
Am Vogelsang 6  
37075 Göttingen

Die erhobenen Daten werden ausschließlich für wissenschaftliche Zwecke genutzt und nicht an Dritte weiter gegeben.

Wie lange beschäftigen Sie sich bereits mit Agrarumweltmaßnahmen?

weniger als 1 Jahr    1-2 Jahre    3-5 Jahre    6-10 Jahre    mehr als 10 Jahre

Studien- und Forschungszentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen

## Neue Rahmenregelung für Agrarumweltmaßnahmen nach der VO FB2008

### Fragen mit hypothetischem Charakter

1. Welche drei Aspekte finden Sie besonders interessant und positiv?

2. Welche drei Aspekte könnten Sie gar nicht akzeptieren?

3. Wo sehen Sie die größten Schwachstellen für die Praxis?

- in der neuen Rolle des Ministeriums  
 in der Regionalisierung  
 in der Partizipation (regionales Gremium)  
 in der Umsetzungsvorgabe "Ergebnisorientierung"  
 in der Umsetzungsvorgabe "Ausschreibungsverfahren"  
 ich sehe keine Schwachstellen

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.*

4. Warum sehen Sie das als Schwachstellen?

5-7. Wenn es zur Regionalisierung kommen sollte, wie könnte Ihrer Meinung die neue Rolle des Ministeriums aussehen?

*1 : gar nicht, 2 : eher nicht, 3 : je nach dem, 4 : eher ja, 5 : ganz und gar*

	1	2	3	4	5
Das Ministerium gibt Gemeinden / Landkreisen Maßnahmen und Budget vor und diese entscheiden, wie sie die Maßnahmen umsetzen und für ihren Naturraum spezifizieren	<input type="checkbox"/>				
Das Ministerium hat die Finanz- und Kontrollkompetenz	<input type="checkbox"/>				
Das Ministerium legt Ziele und Schwerpunkte der Agrarumweltmaßnahmen fest, verteilt das Budget und kontrolliert die regionalen Maßnahmen hinsichtlich der Ziel- und Schwerpunktsetzung (siehe Verordnung)	<input type="checkbox"/>				

8-11. Wie bewerten Sie folgende Umsetzungsaspekte für Agrarumweltmaßnahmen hinsichtlich ihrer Eignung?

*1 : schlecht, 2 : ausreichend, 3 : befriedigend, 4 : gut, 5 : sehr gut*

	1	2	3	4	5
Partizipation (in Form eines Regionalen Beirates)	<input type="checkbox"/>				
Regionalität, d.h. auf den Naturraum abgestimmte Maßnahmen	<input type="checkbox"/>				
Ergebnisorientierung	<input type="checkbox"/>				
Ausschreibungsverfahren	<input type="checkbox"/>				

---

**Studien- und Forschungszentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen**


---

**12. Sind Sie der Meinung, dass aktive Partizipation bzw. Bevölkerungsbeteiligung in der Agrar-Umweltpolitik zukünftig stärker von Bedeutung sein wird?**

- ja  
 nein

*Wenn "nein", bitte weiter mit Frage 13.*

---

**13. Wenn "nein", warum nicht?**

---

**14-18. Wo sehen Sie die Aufgabe eines regionalen Gremiums?**

*1 : Ganz und gar nicht einverstanden, 2 : Eher nicht einverstanden, 3 : Eher einverstanden, 4 : Ganz und gar einverstanden*

	1	2	3	4
in regelmäßigen Bevölkerungsumfragen, um Präferenzen zu ermitteln und diese in Entscheidungen des regionalen Gremiums einzubinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
in Befragungen der Landwirte/innen, um Präferenzen zu ermitteln und in Entscheidungen des regionalen Gremiums einzubinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agrarumweltmaßnahmen entwickeln und umsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
über die finanzielle Verteilung in bestimmten Agrarumweltmaßnahmen zu entscheiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schwerpunkte regional zu spezifizieren und regionale Agrarumweltmaßnahmen daraus abzuleiten und umzusetzen (siehe Verordnung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

---

**19. Wo würden Sie die Organisation eines regionalen Gremiums politisch einbinden, ohne dass zusätzliche Kosten entstehen?**

- Landwirtschaftskammer, Bewilligungsstelle  
 Kreistag  
 Ministerium für Landwirtschaft (und Umwelt)  
 Gemeindeverwaltungen  
 Sonstiges

*Wenn "Sonstiges" bitte auch Frage 20 beantworten.*

---

**20. Wenn 'Sonstiges', bitte präzisieren:**

---

**21. Hätten Sie den Begriff "Region" im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen ähnlich definiert wie in der Verordnungskurzfassung?**

- ja  
 nein

---

**Studien- und Forschungszentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen**

---

**22. Was würde Ihre Definition umfassen?**

- Grenzen einer Region sind durch politische Grenzen definiert
- eine Gemeinde
- ein Landkreis
- ein Bundesland
- mehrere Landkreise
- Grenzen einer Region sind variabel
- ein Naturraum
- ein Handlungsraum
- ist je nach Ziel zu definieren

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.*

---

**23. Worin bestehen für Sie Vorteile einer Ergebnisorientierung?**

---

**24. Worin bestehen für Sie Nachteile einer Ergebnisorientierung?**

---

**25. Worin bestehen für Sie Vorteile einer Ausschreibung?**

---

**26. Worin bestehen für Sie Nachteile einer Ausschreibung?**

---

**27. Als abschließende Frage mit hypothetischem Charakter: Was wären für Sie Voraussetzungen, um ein solches Konzept umsetzen zu können?**

---

<b>Fragen zum aktuellen Umgang mit Agrarumweltmaßnahmen und Partizipation</b>
---

---

**28. Wie definieren Sie Agrarumweltmaßnahmen?**

- Maßnahmen zur umweltfreundlichen Bewirtschaftung
- Maßnahmen zur Extensivierung
- Maßnahmen zur De-Intensivierung der Landwirtschaft
- Maßnahmen zur indirekten betrieblichen Förderung
- Ausgleichszahlungen für naturräumliche Nachteile
- Ausgleichszahlungen für Naturschutz
- Sonstiges

*Wenn "Sonstiges" bitte auch Frage 29 beantworten.*

---

**29. Bitte präzisieren Sie "Sonstiges":**

---

**Studien- und Forschungszentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen**

---

**30. Sind Ihrer Ansicht nach Agrarumweltmaßnahmen ein zukunftsweisendes Konzept für die Landwirtschaft?**

- ja  
 nein  
 zum Teil

*Wenn "zum Teil", bitte Frage 31 beantworten.  
Wenn "nein", bitte Frage 32 beantworten.*

---

**31. Was heißt "zum Teil"?**

---

**32. Wenn "nein", warum nicht?**

- zu hohe Kosten  
 zu wenig Umsetzungsbereitschaft auf Seiten der Landwirte/-innen  
 zu geringen ökologischen Nutzen

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.*

---

**33. Warum denken Sie ist Partizipation wichtig?**

- zur Legitimitätssteigerung politischer Prozesse  
 zur Effektivitätssteigerung politischer Prozesse  
 zur adäquaten Umsetzung  
 zur besseren Informations- und Wissensverteilung  
 zur Verbesserung politischer Regelungsstrukturen  
 zur Effizienzsteigerung  
 zur Förderung der Demokratie

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.*

---

**34. Worin besteht für Sie Partizipation?**

- Teilnahme an Diskussionen und Demonstrationen, etc  
 Teilnahme an Beratungen in derzeitigen politischen Entscheidungsorganisationen  
 Öffentliche Stellungnahmen in regionalen Medien  
 regelmäßige thematisch fokussierte Bevölkerungsumfragen  
 Erhalt von Entscheidungskompetenzen im Rahmen eines institutionalisierten regionalen Gremiums

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.*

---

**35. Welche Form bevorzugen Sie?**

- Teilnahme an Diskussionen und Demonstrationen, etc  
 Teilnahme an Beratungen in derzeitigen politischen Entscheidungsorganisationen  
 Öffentliche Stellungnahmen in regionalen Medien  
 regelmäßige thematisch fokussierte Bevölkerungsumfragen  
 Erhalt von Entscheidungskompetenzen im Rahmen eines institutionalisierten regionalen Gremiums  
 Sonstiges

*Wenn "Sonstiges" bitte auch Frage 36 beantworten.*

---

**36. Wenn 'Sonstiges', bitte präzisieren Sie:**

---

**Studien- und Forschungszentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen**


---

**37. Warum bevorzugen Sie die gewählte Form?**


---

**38-46. Wie wichtig ist die Zusammenarbeit des Gremiums mit bestehenden politischen Organisationen für die (Weiter-) Entwicklung von Agrarumweltmaßnahmen?**
*1 : sehr wichtig, 2 : wichtig, 3 : teils, teils, 4 : weniger wichtig, 5 : gar nicht wichtig*

	1	2	3	4	5
mit dem Ministerium für Landwirtschaft	<input type="checkbox"/>				
mit dem Ministerium für Umwelt	<input type="checkbox"/>				
mit der Landwirtschaftsverwaltung	<input type="checkbox"/>				
mit der Umweltverwaltung	<input type="checkbox"/>				
mit dem Landtag	<input type="checkbox"/>				
mit dem(n) beteiligten Kreistag(en)	<input type="checkbox"/>				
mit der(den) relevanten Gemeindeverwaltung(en)	<input type="checkbox"/>				
mit den beteiligten Bürgermeistern	<input type="checkbox"/>				
mit anderen Landesbehörden	<input type="checkbox"/>				

---

**47. Welche Landesbehörden sollten in die Arbeit integriert werden?**
*Die Frage ist nur zu beantworten, wenn Sie die Zusammenarbeit mit Landesbehörden für 'sehr wichtig', 'wichtig' oder 'teils, teils' befinden.*


---

**48. Denken Sie, dass die Implementierung eines regionalen Gremiums von den Ministerien befürwortet und gewünscht wird?**

- ja  
 nein  
 eventuell

---

**49. Denken Sie, dass ein regionales Gremium, wie der Regionale Beirat Northeim in mehreren Regionen Deutschlands umsetzbar wäre?**

- ja  
 nein  
 eventuell

---

**Agrarumweltpolitik: Wünsche und Ideen**


---

**50. Auf welcher Kompetenzebene sollte die Agrar-Umweltpolitik entschieden und umgesetzt werden?**

- Bund  
 Länder  
 Landkreise  
 Gemeinden und Städte

---

**Studien- und Forschungszentrum Landwirtschaft und Umwelt der Georg-August-Universität Göttingen**

---

**51. Welchen Beitrag sollte die EU zukünftig für die Agrar-Umweltpolitik leisten?**

- gar keinen
- die Vorgabe, dass eine Agrarumweltmaßnahme über Cross Compliance hinausgehen soll
- die Co-Finanzierung sicherstellen
- Sonstiges

*Sie können mehrere Kästchen ankreuzen.  
Wenn "Sonstiges" bitte auch Frage 52 beantworten.*

---

**52. Wenn 'Sonstiges', bitte präzisieren:**

---

**53. Was würden Sie sich für die Zukunft der Agrarumweltmaßnahmen wünschen?**

**V i e l e n   D a n k   f ü r   I h r e   T e i l n a h m e !**

## Anhang IV: Ministerien der deutschen Bundesländer

Bundesland	Genutzte Homepage (letzter Zugriff im Rahmen der Recherche jeweils 15.07.2008)
Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	<a href="http://www.stmelf.bayern.de/">http://www.stmelf.bayern.de/</a>
Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg	<a href="http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de/">http://www.mlr.baden-wuerttemberg.de/</a>
Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz Brandenburg	<a href="http://www.mluv.brandenburg.de/cms/detail.php/96906">http://www.mluv.brandenburg.de/cms/detail.php/96906</a>
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern	<a href="http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/lm/">http://www.regierung-mv.de/cms2/Regierungsportal_prod/Regierungsportal/de/lm/</a>
Niedersächsischer Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung	<a href="http://www.ml.niedersachsen.de/master/C656_L20_D0.html">http://www.ml.niedersachsen.de/master/C656_L20_D0.html</a>
Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft	<a href="http://www.smul.sachsen.de/foerderung/238.htm">http://www.smul.sachsen.de/foerderung/238.htm</a>
Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume in Schleswig-Holstein	<a href="http://www.schleswig-holstein.de/MLUR/DE/LandwirtschaftFischereiLaendlicherRaum/Foerderprogramme/ZPLR/ZPLR__Schwerpunkt__2.html">http://www.schleswig-holstein.de/MLUR/DE/LandwirtschaftFischereiLaendlicherRaum/Foerderprogramme/ZPLR/ZPLR__Schwerpunkt__2.html</a>
Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt	<a href="http://www.thueringen.de/de/tmlnu/haus/organisation/content.html">http://www.thueringen.de/de/tmlnu/haus/organisation/content.html</a>
Ministerium für Landwirtschaft und Forsten Hamburg	<a href="http://www.forst-hamburg.de/">http://www.forst-hamburg.de/</a>
Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	<a href="http://www.hmuv.hessen.de/">http://www.hmuv.hessen.de/</a>
Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen	<a href="http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/index.php">http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/index.php</a>
Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz	<a href="http://www.mwvlw.rlp.de/internet/nav/fe7/fe770101-a350-6401-a3b2-1714462b74cf.htm">http://www.mwvlw.rlp.de/internet/nav/fe7/fe770101-a350-6401-a3b2-1714462b74cf.htm</a>
Ministerium für Umwelt Saarland	<a href="http://www.saarland.de/ministerium_umwelt.htm">http://www.saarland.de/ministerium_umwelt.htm</a>
Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt	<a href="http://www.llg-lsa.de/">http://www.llg-lsa.de/</a>

---

## **Anhang X: Pressetexte mit einem Bezug zu Agrar-Umwelt-**

### **Maßnahmen**

---

#### **Sachsen**

Wöllner: „Sachsen leistet seinen Beitrag zum Naturschutz“, (13.1.2008)  
100 Millionen Euro für Erhalt der biologischen Vielfalt in Sachsen; (28.01.2008)  
Freistaat auf weltgrößter Bio-Messe; (18.02.2008)  
Regionaler Bio-Genuss statt Schnäppchenjagd; (19.03.2008)  
Sachsen erhöht Prämien für ökologischen Landbau, (20.5.2008)  
Presstexte gesamt: 132 vom 1.1.2008 bis 15.07.2008

#### **Brandenburg und Berlin**

Bio aus und in Brandenburg - Neue Broschüre zum Ökolandbau ( 21.01.2008 )  
Mehr Bio für Stadt und Land: Woidke kündigt Landesaktionsplan Ökolandbau an (21.02.2008)  
Woidke eröffnet neuen Produktionsstandort der Bio Fleisch- und Wurstmanufaktur in Velten (17.04.2008)  
Rettung für das Deutsche Schwarzbunte Niederungsriind ( 11.06.2008 )  
Gabriel und Woidke kommen zur Grundsteinlegung für die neue Gläserne Molkerei in Münchehofe ( 23.04.2008 )  
Presseartikel gesamt:252 vom 01.01.2008 bis zum 15.7.2008

#### **Baden-Württemberg**

Staatssekretärin Friedlinde Gurr-Hirsch MdL: "Streuobstwiesen dienen nicht nur der Obstproduktion"; (17.04.2008)  
Minister Peter Hauk MdL: "Die Umstellung auf naturverträgliche Bewirtschaftungsmethoden im Weinbau ist ein wichtiger Beitrag zur Verbesserung der biologischen Vielfalt"; (9.5.2008)  
Minister Peter Hauk MdL: "Die reichhaltige Artenvielfalt in Baden-Württemberg ist nicht zuletzt auf die Landwirtschaft zurückzuführen"; (21.5.2008)  
Minister Peter Hauk MdL: "Sechs Jahre PLENUM Heckengäu – eine Erfolgsgeschichte und die richtige Taktik für erfolgreichen Naturschutz"; (12.6.2008)  
Minister Peter Hauk MdL: "Baden-Württembergische Landwirte und Molkereien müssen fit für die Zukunft sein!"; (13.6.2008)  
Staatssekretärin Friedlinde Gurr-Hirsch MdL: "Weinland Baden-Württemberg zeichnet sich durch Vielfalt und hohes Qualitätsniveau aus", (16.6.2008)

Staatssekretärin Friedlinde Gurr-Hirsch MdL: "Streuobst schafft Lebensqualität"; (20.6.2008)

"Unsere heimische Landwirtschaft leistet einen wichtigen Beitrag zum Thema Nachhaltigkeit" (21.6.2008)

Presstexte gesamt: 157 vom 1.1.2008 bis zum 15.7.2008

### **Hamburg**

Hamburg erhält Fördermittel aus europäischen Fonds für 2007 bis 2013; (03.01.2008)

Presstexte gesamt 135 vom 01.01.2008 bis zum 15.07.2008 (Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt sowie Behörde für Wirtschaft und Arbeit)

### **Mecklenburg-Vorpommern**

Minister Dr. Backhaus zum "Tag des ökologischen Landbaus 2008" auf der Grünen Woche in Berlin; (25.1.2008)

Mecklenburg-Vorpommern mit großem Gemeinschaftsstand auf der BioFach 2008 in Nürnberg; (15.02.2008)

Minister Backhaus verleiht auf BioFach 2008 fünf Unternehmen das "Bio-Zeichen M-V"; (20.2.2008)

Informationsbroschüre zu Cross Compliance für Antragsjahr 2008 jetzt verfügbar; (06.03.2008)

Mehr Markt, mehr Chancen: Landwirtschaft hat Zukunft; (07.03.2008)

Minister Dr. Backhaus eröffnet auf Rügen den 1. ökologischen Obstbautag in M-V; (07.05.2008)

Presseartikel gesamt: 222 vom 01.01.2008 bis zum 15.07.2008

### **Niedersachsen und Bremen**

Mehr „Bio“ aus Niedersachsen - Minister Ehlen erhöht Umstellungsprämie für Landwirte; (4.4.2008)

Presstexte gesamt: 31 vom 1.1.2008 bis zum 15.7.2008

### **Hessen**

Landesbetrieb Landwirtschaft Hessen stellt neue Broschüre „Ökologischer Landbau in Hessen“ vor; (08.01.2008)

Landwirtschaftsminister Wilhelm Dietzel besucht BioFach 2008 in Nürnberg; (21.02.2008)

Presseartikel gesamt: 159 vom 01.01.2008 bis zum 15.07.2008

## **Bayern**

Aussaat von Winterfeldfrüchten gestiegen: Schnelle Reaktion auf die Aussetzung der Stilllegungspflicht; (10.1.2008)

Agrarumweltmaßnahmen – Anträge noch bis 31. Januar; (16.1.2008)

Miller: „Bauern brauchen Verlässlichkeit der Politik“ Brüssel soll auf erneute vorzeitige Reformen verzichten; (20.1.2008)

Miller reagiert auf Bio-Boom und stärkt Öko-Anbau 300 Euro pro Hektar für umstellungswillige Landwirte; (20.2.2008)

Ausgleichszulage für vitalen Alpenraum unverzichtbar Strategietreffen in Tirol zeigt große Einigkeit; (6.3.2008)

Bayern macht seine Agrarumweltprogramme attraktiver: Neue Maßnahmen und Erhöhung der Prämien; (10.4.2008)

Berglandwirtschaft ist für den Alpenraum unverzichtbar: Miller fordert angemessene Honorierung der Leistungen; (18.4.2008)

Anträge bis 15. Mai stellen; (28.4.2008)

Geld für Weidegang und späte Nutzung von Wiesen: Rinder als Landschaftspfleger, Grünland als Tierreservat; (12.5.2008)

Miller: "Kommissionsvorschläge enttäuschend"; (20.5.2008)

Artenschutz durch nachhaltige Nutzung; (21.8.2008)

Mehr Geld für die Behirtung von Almen und Alpen; (27.5.2008)

Miller: "Saubere Gewässer sind ein hohes Gut" Beitrag der Landwirtschaft dazu wird gezielt gefördert (7.6.2008)

Blühflächen sichern die Artenvielfalt: Neues KULAP-Infoblatt zu Agrarökologischer Ackernutzung (22.6.2008)

## **Nordrhein-Westfalen**

Nordrhein-westfälische Bioprodukte stark auf der BioFach 2008 vertreten; (22.02.2008)

Neue Broschüre informiert über Natur- und Umweltschutz in der Landwirtschaft; (28.05.2008)

Staatssekretär Dr. Schink gratuliert zu 30 Jahre Ökolandbau im Gartenbauzentrum Köln-Auweiler; (28.05.2008)

15 Jahre „Leitbetriebe Ökologischer Landbau Nordrhein-Westfalen“; (24.06.2008)

Vereinbarung zur Stärkung des Ökolandbaus geschlossen; (15.07.2008)

Presstexte gesamt: 132 vom 01.01.2008 bis zum 15.07.2008

### **Rheinland-Pfalz**

Ökolandbau: Neuer Einkaufsführer im Internet; (19.02.2008)

Hering: Öko boomt - auch in Rheinland-Pfalz!; (16.04.2008)

Presseartikel gesamt: 82 vom 01.01.2008 bis zum 15.07.2008

### **Thüringen**

Thüringer Bioprodukte auf BioFach 2008 in Nürnberg; (19.2.2008)

Begleitausschusses zur FörderInitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen (FILET) tagt heute in Erfurt; (26.2.2008)

„Öko“ wieder „on Tour“; (05.06.2008)

80 Mio. Euro aus „FörderInitiative Ländliche Entwicklung in Thüringen“ (FILET) im ersten Jahr ausgegeben (25.06.2008)

Presstexte insgesamt: 137 vom 01.01.2008 bis 15.07.2008

### **Schleswig-Holstein**

Staatssekretär Ernst-Wilhelm Rabius stellt die Beratergruppe Eiderstedt vor; (24.01.2008)

Ökologische Landwirtschaft: Landwirtschaftsminister Dr. Christian von Boetticher gibt Startsignal für Förderanträge in Schleswig-Holstein 2008; (21.02.2008)

Öko boomt in Schleswig-Holstein; (10.03.2008)

Drei Männer für Naturschutz und Landwirtschaft: Besuch auf landwirtschaftlichem Betrieb in der Oberen Treenelandschaft - beispielhafte Arbeit gewürdigt; (01.04.2008)

Höhere Umstellungsprämien für Ökolandbau in Schleswig-Holstein; (11.04.2008)

Europäische Kommission konkretisiert Nachmeldeforderung für die Vogelschutzgebiete „Eiderstedt“ und „Eider-Treene-Sorge-Niederung“ (29.4.2008)

EU-Agrarpolitik in der Kritik: Landwirtschaftsminister Dr. Christian von Boetticher zum „Health Check“; (20.05.2008)

Presstexte gesamt: 137 vom 01.01.2008 bis zu 15.07.2008

### **Sachsen-Anhalt**

Fachtagung zur Bodenerosion/Wernicke: Beste Vorsorge ist standortangepasste Bewirtschaftung; (20.02.08)

Ministerin Wernicke auf der der Biofach in Nürnberg: Sachsen-Anhalts Öko-Betriebe sind gut aufgestellt; (22.02.08)

Freiwillige Naturschutzleistungen und Natura2000-Ausgleich, Antragsverfahren für die Landwirtschaft eröffnet; (28.03.08)

Förderung einer markt- und standortangepassten Landwirtschaft; (08.05.08)

Wernicke: Landwirtschaft spielt künftig stärkere Rolle bei der Bewahrung der biologischen Vielfalt; (28.05.08)

Presstexte gesamt: 97 vom 01.01.2008 bis zu 15.07.2008

---

## Anhang XI: Lebenslauf

---

**Birgit Müller**

Birgit.Mueller@gmail.com

### **Persönliche Daten:**

Geburtsdatum: 07. September 1980  
Geburtsort: Berlin  
Familienstand: ledig  
Staatsangehörigkeit: deutsch

### **Schul- und Hochschulausbildung:**

Seit 01/2007 **Georg-August-Universität Göttingen**  
Promotionsstudium  
*Thema der Doktorarbeit: (Note: magna cum laude)*  
*Agrar-Umwelt-Maßnahmen – ihre Evaluierung und ein Weg zum institutionellen Wandel -Dargestellt am Beispiel Deutschlands-*

04/2001-08/2006 **Universität Potsdam**  
Magistra Artium-Studium der Anthropogeographie und Politikwissenschaft (Note: sehr gut)  
*Thema der Magisterarbeit:*  
*Demographischer Wandel gleich mehr Umweltkonflikte? Der Regional Governance-Ansatz als Lösung im Rahmen der Regionalplanung*

08/1997-06/2000 **Ellen-Key-Oberschule (Berlin)**  
Abitur

### **Arbeitsverhältnisse:**

Seit 01/2007 **Studien- und Forschungszentrum für Landwirtschaft und Umwelt, Georg-August-Universität Göttingen**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

- Projektmitarbeit im Northeim-Projekt
- Vorbereitung, Begleitung und Durchführung empirischer Untersuchungen
- Themenveranstaltungen

- Teilnahme an Fachtagungen
  - Vorbereitung und Durchführung von Lehrveranstaltungen
  - Teilnahme an Prüfungen
  - Betreuung von Abschlussarbeiten
- 09/2006-12/2006 **Institut für Management ländlicher Räume, Universität Rostock**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
- Vorbereitung und Durchführung von Lehrveranstaltungen
  - Teilnahme an Prüfungen
  - Betreuung von Abschlussarbeiten
- 07-08/2006 **dwif-Consulting GmbH**  
Werksstudentin
- Interviewtätigkeiten in Städten mit historischen Stadtkernen
  - Bearbeitung der Evaluierung mithilfe von SPSS
- 12/2001-08/2005 **Promo Tool Unternehmensberatung Dr. Thomas Rüsçh**  
Studentische Hilfskraft
- Projektmanagement
  - Raumanalysen in Umwelt- und Gesellschaftssegmenten
  - Erarbeitung von Businessplänen, Konkurrenzanalysen
  - Fördermittelanträge für KMU
  - Marktforschung
- Praktika:**
- 03-05/2004 **Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH**  
Praktikantin im Projekt „Organisierte Selbsthilfe im ländlichen Raum der Mongolei“
- Evaluierung des Projektes in einer Pilotregion der Mongolei
  - Auswertung der erhobenen Daten
  - Analyse der Konfliktpotenziale
  - Seminarvorbereitungen des Universitätsseminars
  - Vorbereitung und Teilnahme an themenbezogenen Workshops