

Aus der Abteilung für Forst- und Naturschutzpolitik und  
Forstgeschichte der Fakultät für Forstwissenschaften und  
Waldökologie und der Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
der Georg-August-Universität Göttingen

**Umsetzung von EU-Umweltschutz in der  
deutschen Land- und Forstwirtschaft – Die Rolle  
von Politiksektoren und Politikintegration**

Dissertation  
zur Erlangung des sozialwissenschaftlichen  
Doktorgrades der Sozialwissenschaftlichen Fakultät  
der Georg-August-Universität Göttingen

vorgelegt von

Ricardo Kaufer  
aus Nordhausen

Göttingen 2015

1. Gutachter/in: Prof. Dr. Max Krott
  2. Gutachter/in: Prof. Dr. Monika Oberle
  3. Gutachter/in: Prof. Dr. Matthias Groß
- Tag der mündlichen Prüfung:

## Vorwort

„It's the economy, stupid“ (zentrales Statement der Wahlkampfkampagne Bill Clintons von 1992) und der Kapitalismus als „schicksalsvollste Macht unseres modernen Lebens“ (Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, 1988: 4) bilden die Kernannahmen der zu Grunde liegenden Studie. Meiner Interpretation des Ansatzes der Politiksektoren und politischer Prozesse liegen diese Aussagen eines Vertreters gesellschaftlicher Eliten (Clinton) und eines prominenten, okzidentalischen Gesellschafts- und Herrschaftsanalytikers (M. Weber) zu Grunde. Mit einer kritisch-materialistischen Wendung des Slogans (Clintons) und einer entsprechenden Herangehensweise an politische Prozesse möchte ich einen Beitrag zum Verständnis gegenwärtiger Gesellschaftsformationen und deren gesellschaftlicher Naturverhältnisse leisten. Dass ich dieser theoretischen Perspektive auf forst- und landwirtschaftliche Prozesse im Rahmen des Forschungsprojektes Nachhaltiges Landmanagement im Norddeutschen Tiefland (NaLaMa-nT) nachgehen konnte, verdanke ich primär Prof. Dr. Max Krott, Dr. Christiane Hubo und Lukas Giessen, Ph. D. Hiermit möchte ich mich deshalb noch einmal bei meinen KollegInnen für die Unterstützung, Kritiken und Diskussionen bedanken. Auch danke ich Prof. Dr. Monika Oberle für ihre kritischen Einwände. Ob diese kritisch-materialistische Perspektive auf gesellschaftliche „Naturverhältnisse“, politische Prozesse und wissenschaftliche Theorien Erkenntnisgewinne liefert, rückwärtsgewandt ist oder letztlich den Blick für andere Konzepte verstellt, wage ich nicht abschließend zu beurteilen. Allerdings trägt sie dazu bei, Formen politökonomischer Herrschaft in modernen Gesellschaften zu thematisieren, zu analysieren und zu kritisieren, was zentrale Aufgabe der Wissenschaften ist. Welche Konsequenzen daraus gezogen werden, möchte ich nicht vorfestlegen. Und doch erfordern gesellschaftliche Produktionsentwicklungen und das Verhältnis zu den sozioökologischen Grundlagen und anderen Mitlebewesen eine wissenschaftliche (Herrschafts-)Kritik, die offenlegt, welche AkteurInnen ihre Interessen erfolgreich durchsetzen können, und ob diese Prozesse mit gesellschaftlichen Zielen vereinbar sind. Auch hat mir die Teilnahme an den Diskussionen im Rahmen der Forschungsgruppen „Actors, Power, Interests as Drivers of Community Forestry“ (Leitung: Max Krott; Koordination: Carsten Schusser) und "International forest regime: politics and policies" (Koordination: Lukas Giessen) Hinweise und Denkanstöße geliefert, welche eine kritisch-materialistische, wissenschaftstheoretische Perspektive auf globale Gesellschaftsformationen rechtfertigen.

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
1.1 Untersuchungsleitende Fragestellung	5
1.2 Aufbau der Studie und Vorgehensweise	9
1.3 Wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Relevanz	11
2. Theoretische Grundlagen	13
2.1 Politiksektoren	13
2.1.1 Kritisch-materialistische Perspektive der Staatlichkeit kapitalistischer Produktionsweise	19
2.2 Politikintegration	31
2.2.1 Politikintegration: ein ambivalentes und normatives Konzept	31
2.2.2 Horizontale Politikintegration	34
2.2.3 Vertikale Politikintegration	34
2.2.4 Punktuelle Politikintegration – Selective Policy Integration (SPI)	35
2.3 Nachhaltigkeit – Dimensionen nachhaltiger Entwicklung	37
2.3.1 Ökologische Orientierung	37
2.3.2 Ökonomische Orientierung	37
2.3.3 Regionale Orientierung	38
2.3.4 Globale Orientierung	38
2.3.5 Soziale Dimension	39
2.4 Macht und Machtressourcen	40
2.4.1 Akteurszentrierter Machtbegriff	40
2.4.2 Machtressourcen	42
2.4.2.1 Dominante Informationen	43
2.4.2.1.1 Framing	44
2.4.2.1.2 Produktion sachrationaler Argumente durch Wissenschaft	45
2.4.2.2 Anreiz	45

2.4.2.3 Zwang	47
3. Hypothesen	49
3.1 Das Ausmaß von Politikintegration in der Landnutzung wird durch die Interessen und Machtressourcen Status quo- und ökonomieorientierter SektorakteurInnen dominiert	49
3.2 Politikintegration entfaltet entgegen formaler Zielsetzungen in Programmen gegenwärtig nur geringe Steuerungswirkungen, da die Status quo- und ökonomieorientierten AkteurInnen bestehender Politiksektoren ihre Kompetenzen und Ressourcen erhalten wollen	51
3.3 Proklamierte Politikintegrationen, etwa in Form des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes in der Forst- und Landwirtschaft, verschleiern zumeist darunter liegende Verteilungskämpfe und die Dominanz starker Interessen innerhalb dieser Projekte	53
3.4 Punktuelle Politikintegration kann als strategischer Modus der Politikkoordination gelingen, wenn projektbezogen die Interessen relevanter AkteurInnen gebündelt werden können	55
3.5 Spezifische Interessenkongruenzen verschiedener AkteurInnen ermöglichen Projekte mit punktueller Integration ökologischer Belange	56
4. Methodik	59
4.1 Literaturanalyse	60
4.2 Qualitative Interviewforschung – Leitfadengestützte, teilstrukturierte ExpertInnengespräche	61
4.3 Länder- und Fallstudienauswahl	65
4.3.1 Begründung der Länderauswahl	65
4.3.1.1 Anteil der landwirtschaftlichen Fläche an der Gesamtfläche der Bundesländer	65
4.3.1.2 Konzentration der gewerblichen Tierhaltung	65
4.3.1.3 Konzentration des Ackerbaus in NW, NI, BB, ST	66
4.3.1.4 Vergleich der alten und neuen Bundesländer	67
4.3.1.5 Bruttowertschöpfungsanteil des Agrarsektors an der Gesamtwertschöpfung und die Flächenproduktivität in den Bundesländern	67
4.3.1.6 Parteiendifferenzierung der Agrarministerien	68

4.3.1.7 Erhalt von EU-Fördermitteln	69
4.3.1.8 Feldzugang durch Beteiligung am Forschungsprojekt NaLaMa-nT	69
4.3.2 Begründung der Fallstudienauswahl	69
4.3.2.1 Auswahl des Fallbeispiels Deutschland und der einzelnen Fallstudien	70
4.3.2.2 Kriterien zur Auswahl der Fallstudien	72
5. Sicherung wissenschaftlicher Qualität	74
6. Politiksektoren und ökologische Dimensionen der Land- und Forstwirtschaft	76
6.1 Politiksektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Natur- und Umweltschutz	76
6.1.1 Landwirtschaft	76
6.1.1.1 Landwirtschaftliche Landnutzung	76
6.1.1.2 Verbandliche Organisierung der Landwirtschaft	77
6.1.1.3 Ziele des Politiksektors Landwirtschaft	79
6.1.1.4 Politökonomische Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Landnutzung	81
6.1.2 Forstwirtschaft	89
6.1.2.1 Forstwirtschaftliche Landnutzung	89
6.1.2.2 Verbandliche Organisierung der Forstwirtschaft	90
6.1.2.3 Ziele des Politiksektors Forstwirtschaft	91
6.1.2.4 Politökonomische Rahmenbedingungen forstwirtschaftlicher Landnutzung	93
6.1.3 Klima-, Natur- und Umweltschutz	97
6.1.3.1 Verbandliche Organisierung des Klima-, Natur- und Umweltschutzes	100
6.1.3.2 Ziele des Politiksektors Klima-, Natur- und Umweltschutz	100
6.1.3.3 Politökonomische Rahmenbedingungen des Klima-, Natur- und Umweltschutzes	101
6.2 Dimensionen Europäischer Agrarpolitik	105

6.2.1 Multifunktionalität der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)	106
6.2.1.1 Agrarpreispolitik	107
6.2.1.2 Agrarstrukturpolitik	108
6.2.1.3 Agrareinkommenspolitik	109
6.2.1.4 Agrarsozialpolitik	112
6.2.1.5 Agrarhandelspolitik	112
6.2.1.6 Agrarumweltpolitik	113
6.3 Ökologische Qualität der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der landwirtschaftlichen Landnutzung	120
6.3.1 Positive Externalitäten der GAP und der landwirtschaftlichen Landnutzung: Bereitstellung öffentlicher Güter als Ökosystemleistungen	121
6.3.1.1 Biodiversität	122
6.3.1.1.1 Wildbiodiversität – Pflanzen	122
6.3.1.1.2 Wildbiodiversität – Tiere	123
6.3.1.1.2.1 Exkurs: Extensive Bewirtschaftung	124
6.3.1.1.2.2 Exkurs: Erhalt Dauergrünland	125
6.3.1.1.3 Agrobiodiversität	126
6.3.1.2 Klimaschutz durch GAP und landwirtschaftliche Bewirtschaftung	128
6.3.1.3 Wassermanagement	130
6.3.1.4 Flächenerhalt/Flächenschutz durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung	131
6.3.2 Negative Externalitäten der GAP und der landwirtschaftlichen Landnutzung	132
6.3.2.1 Toxizität der Pflanzenschutzmittelanwendung	133
6.3.2.2 Landwirtschaftliche Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden und Wasser	136

6.3.2.3 Treibhausgas (THG)-Emissionen aus Tierhaltung, Wirtschaftsdüngermanagement, Nutzung und Umwandlung von Mooren und Landnutzungsänderungen	138
6.4 Zusammenfassung	142
7. Fallstudien zur Ökologisierung der Agrarpolitik in den Bundesländern Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt	145
7.1 Fallstudie 1: Reduzierung der THG-Emissionen aus landwirtschaftlicher Produktion im Rahmen der Agrarpolitiken Brandenburgs, Niedersachsens, Nordrhein-Westfalens und Sachsen-Anhalts	145
7.1.1 EU-Klimaschutzprogramm für den Agrarsektor	145
7.1.1.1 Entscheidungsvorbereitung und informationelle Steuerung	145
7.1.1.2 Regulative Steuerung	146
7.1.1.3 Ökonomische Steuerung	147
7.1.2 Nationales und subnationales Programm zur THG-Emissionsreduzierung im Agrarsektor	148
7.1.2.1 Informationelle und kooperative Steuerung der THG-Emissionsreduzierung in den Bundesländern Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt – Landwirtschaftliche Unternehmensberatung	149
7.1.2.1.1 Brandenburg (BB)	151
7.1.2.1.2 Niedersachsen (NI)	152
7.1.2.1.3 Nordrhein-Westfalen (NW)	152
7.1.2.1.4 Sachsen-Anhalt (ST)	154
7.1.2.2 Regulative Steuerung	154
7.1.2.2.1 Brandenburg (BB)	154
7.1.2.2.2 Niedersachsen (NI)	155
7.1.2.2.3 Nordrhein-Westfalen (NW)	158
7.1.2.2.4 Sachsen-Anhalt (ST)	159
7.1.2.3 Ökonomische Steuerung	161
7.1.2.3.1 Brandenburg (BB)	162



7.1.2.3.2 Niedersachsen (NI)	162
7.1.2.3.3 Nordrhein-Westfalen (NW)	164
7.1.2.3.4 Sachsen-Anhalt (ST)	166
7.2 Fallstudie 2: Reduzierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden, Wasser und Luft durch die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST	169
7.2.1 EU-Programm zur Reduzierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser	170
7.2.2 Nationales Programm zur Reduzierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser	171
7.2.3 Programme der Länder BB, NI, NW und ST zur Reduzierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser	171
7.2.3.1 Brandenburg	171
7.2.3.2 Niedersachsen	172
7.2.3.3 Nordrhein-Westfalen	173
7.2.3.4 Sachsen-Anhalt	173
7.3 Fallstudie 3: Förderung und Erhalt der Biodiversität im Rahmen der landwirtschaftlichen Landnutzung durch die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST	175
7.3.1 EU-Biodiversitätsprogramm für den Agrarsektor	175
7.3.1.1 Ökonomische Steuerung	177
7.3.1.2 Regulative Steuerung	181
7.3.1.3 Informationelle und kooperative Steuerung	182
7.3.2 Nationales und subnationales Biodiversitätsprogramm für die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST	183
7.3.2.1 Biodiversitätsprogramm für den Agrarsektor auf Bundesebene	183
7.3.2.1.1 Ökonomische Steuerung	183
7.3.2.1.2 Regulative Steuerung	185
7.3.2.1.3 Informationelle und kooperative Steuerung	187
7.3.2.2 Biodiversitätsprogramm für die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST	187

7.3.2.2.1	Ökonomische Steuerung	187
7.3.2.2.1.1	Brandenburg (BB)	188
7.3.2.2.1.2	Niedersachsen (NI)	192
7.3.2.2.1.3	Nordrhein-Westfalen (NW)	193
7.3.2.2.1.4	Sachsen-Anhalt (ST)	194
7.3.2.2.2.	Regulative Steuerung	194
7.3.2.2.3	Informationelle und kooperative Steuerung	195
8.	Ergebnisse	199
8.1	Hypothese 1: Das Ausmaß von Politikintegration in der (land- und forstwirtschaftlichen) Landnutzung wird durch die Interessen und Machtressourcen Status quo- und ökonomieorientierter SektorakteurInnen dominiert.	199
8.2	Hypothese 2: Politikintegration entfaltet entgegen formaler Zielsetzungen in Programmen gegenwärtig nur geringe Steuerungswirkungen, da die Status quo- und ökonomieorientierten Akteure bestehender Politiksektoren ihre Kompetenzen und Ressourcen erhalten wollen.	203
8.3	Hypothese 3: Proklamierte Politikintegrationen, etwa in Form des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes in der Forst- und Landwirtschaft, verschleiern zumeist darunter liegende Verteilungskämpfe und die Dominanz starker Interessen innerhalb dieser Projekte.	209
8.4	Hypothese 4: Punktuelle Politikintegration kann als strategischer Modus der Politikkoordination gelingen, wenn projektbezogen die Interessen relevanter Akteure gebündelt werden können.	211
8.5	Hypothese 5: Spezifische Interessenkongruenzen verschiedener Akteure ermöglichen Projekte mit punktueller Integration ökologischer Belange.	214
9.	Schlussfolgerungen	216
	Literaturverzeichnis	223
	Interviewverzeichnis	267
	Dokumentenverzeichnis	270
	Anhang: Interviewleitfaden	272
	Erklärung	276

## Abkürzungsverzeichnis

AbL – Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V.

AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

AFP – Agrarinvestitionsförderprogramm

AGDW – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzer

AGR – Arbeitsgemeinschaft der Rohholzverbraucher e.V.

AGRI – Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (AGRI) des Europäischen Parlaments

AGZ – Ausgleichszulage für landwirtschaftliche Unternehmen in benachteiligten Gebieten

ALLviN – Arbeitsgemeinschaft der Landschaften und Landschaftsverbände in Niedersachsen

AMK – Agrarministerkonferenz

AUM – Agrarumweltmaßnahmen

AUP – Agrarumweltprogramme

BAU – Bremer Agrar-Umweltprogramm

BB – Länderkürzel Brandenburg

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

BBU – Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz

BDF – Bund Deutscher Forstleute

BfN – Bundesamt für Naturschutz

BImSchG – Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge

BImSchV – (Rechts-) Verordnungen zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

BIP – Bruttoinlandsprodukt

BISE – Biodiversity Information System for Europe

BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

BMELV – Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

BMVEL – Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

BNatSchG – Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege

BÖLN – Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft

BRD – Bundesrepublik Deutschland

BT-Drs. – Bundestags-Drucksache

BUND – Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland

CBD – Convention on Biological Diversity

CITES – Convention on International Trade in Endangered Species

COGECA - Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne:  
Allgemeiner Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften

COPA – Comité des organisations professionnelles agricoles: Arbeitsgemeinschaft der Bauernverbände in der EU

DBU – Deutsche Bundesstiftung Umwelt

DBV – Deutscher Bauernverband

DeSH – Deutsche Säge- und Holzindustrie

DFV – Deutscher Forstverein

DFFVA – Deutscher Verband Forstlicher Forschungsanstalten

DFWR – Deutscher Forstwirtschaftsrat

DGL – Dauergrünland

DHB – Deutscher Heimatbund

DLG – Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e. V.

DNR – Deutscher Naturschutzring

DRV – Deutscher Raiffeisenverband

EEA – European Environment Agency

EPI – Environmental Policy Integration

EPLR – Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum (Sachsen-Anhalt)

ESDN European Sustainable Development Network

EuGH – Europäischer Gerichtshof in Luxemburg

EuRH – Europäischer Rechnungshof

FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations

GAK – Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

GATT – General Agreement on Tariffs and Trade

GLÖZ – Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand

GMO – einheitliche Gemeinsame Marktorganisation

GSR – Gemeinsamer Strategischer Rahmen der EU (Kohäsionspolitik)

IFOAM EU – International Federation of Organic Agriculture Movements – EU Regional Group: Europäische Regionalgruppe der Internationalen Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen

IG BAU – Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt

IUFRO – International Union of Forest Research Organizations

KULAP – Kulturlandschaftsprogramm des Landes Brandenburg

LANA – Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung

LBG – Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft

LBV ST – Landesbauernverband Sachsen-Anhalt

LF – die landwirtschaftlich genutzte Fläche eines Betriebes

LFE – Landeskompetenzzentrum Forst Eberswalde

LPG – Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften

LSA – Land Sachsen-Anhalt

LUGV BB – Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg

LVR – Landschaftsverband Rheinland

LWL – Landschaftsverband Westfalen-Lippe

MIL BB – Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg

MKULNV – Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

ML NI – Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

MUGV BB – Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg

NAU – Niedersächsisches Agrar-Umweltprogramm

NI – Länderkürzel Niedersachsen

NLT – Niedersächsischer Landkreistag

NLWKN – Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz

NW – Länderkürzel Nordrhein-Westfalen

NW-FVA – Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt

OECD Organisation for Economic Co-operation and Development

OFIS – Organic Farming Information System

PAS – Politisch-administratives System

PI – Policy-Integration

PROFIL – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013

PROLAND – Niedersächsisches Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes 2000 bis 2006

PSM – Pflanzenschutzmittel

RLV – Rheinischer-Landwirtschafts-Verband

RNE – Rat für Nachhaltige Entwicklung

SDW – Schutzgemeinschaft Deutscher Wald

SRU – Rat von Sachverständigen für Umweltfragen

ST – Länderkürzel Sachsen-Anhalt

TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity

THG – Treibhausgas (-Emissionen)

TRACES – Community Trade Control and Expert System: Datenbanksystem zur Kontrolle des Tierverkehrs innerhalb der EU

UBA – Umweltbundesamt

UAL-AG Unterabteilungsleiterrausschuss »Nachhaltige Entwicklung«

UNEP – United Nations Environment Programme

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change

UNCED United Nations Conference on Environment and Development

vTI – Johann Heinrich von Thünen-Institut (Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei)

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen

WLV – Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband

WRRL – Wasserrahmenrichtlinie

## **Tabellen- und Abbildungsverzeichnis**

<i>Tabelle 1:</i> Kriterienbasierte Fallstudienauswahl	73
<i>Tabelle 2:</i> Akteure des Klima-, Natur- und Umweltschutzsektors	99
<i>Tabelle 3:</i> Verwendung der Mittel der zweiten Säule für die Bereiche Wettbewerbsfähigkeit Agrar (Forst) im Rahmen des AFP und Natur und Umwelt (AUM) in den Ländern BB, NI, NW und ST	187
<i>Abbildung 1:</i> Politiksektoren als Ausdruck der Materialität der Staatlichkeit in der Form sozialer Kämpfe	18
<i>Abbildung 2:</i> Übersicht über sozialwissenschaftliche Konzepte der Staatlichkeit und politisch-administrativer Systeme	19
<i>Abbildung 3:</i> Kritisch-materialistische Perspektive der Staatlichkeit	30



## 1. Einleitung

Ursprünge der zu Grunde liegenden Studie sind die Beobachtung der Omnipräsenz des wissenschaftlichen und politpraktischen Nachhaltigkeitsdiskurses im Bereich der Landnutzung (z. B. Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg/Landesbetrieb Forst Brandenburg/Landeskompetenzzentrum Forst Eberswalde (LFE) 2012; Forschungsprojekt Nachhaltiges Landmanagement im Norddeutschen Tiefland (NaLaMa-nT)), die Hochkonjunktur des Begriffs der (Umwelt-)„Politikintegration“ in Wissenschaft (Bornemann 2012; Briassoulis 2004; Briassoulis 2005; Giessen 2011a; Giessen 2011b; Hubo 2013; Jordan/Lenschow 2010; Lenschow 2002; Rayner/Howlett 2009; Sgobbi 2010) und politisch-administrativer Praxis, z. B. Art. 11 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Landtag Brandenburg Drs. 5/1917: 2, Internationales Symposium „*Integrate 2013: Integrative approaches as an opportunity for conservation of forest biodiversity*“ (BMELV 2013c), das politikwissenschaftliche Konzept der Politiksektoren (Giessen 2010; Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013; Hogl 2002; Hubo 2013; Hubo/Krott 2007; Hubo/Krott 2010; Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013) und schließlich die Annahme, dass für die Entwicklung kritisch-materialistischer Gesellschaftstheorie (zur Revitalisierung wissenschaftlicher Gesellschaftskritik u. a. Dörre/Lessenich/Rosa 2012; vgl. auch Ludwig 2013) die Bedeutung der Analyse von Machtverhältnissen im Bereich der Landnutzung groß ist. Folglich sind die theoretischen Konzepte der vorliegenden Studie *Politiksektoren (& Produktionsweise)*, *Macht (-ressourcen)*, *Politikintegration* und „*Nachhaltigkeit*“. Ausgehend vom Brundtland-Bericht über die Konferenz von Rio 1992 bis hin zu den jüngsten Veröffentlichungen des Weltklimarates (IPCC 2013) ist das „öffentliche Gespräch“, öffentliches Gespräch steht hier für den hegemonialen Diskurs, über „Nachhaltigkeit“ ein zentrales Element gesellschaftlicher Kommunikationsprozesse geworden. Eblinghaus und Stickler formulierten dazu, dass „der Nachhaltigkeitsdiskurs also auf der Ebene allgemeiner Zielvorstellungen Gemeinsamkeiten produziert“ (Eblinghaus/Stickler 1996: 39). Gesellschaftspolitisch und wissenschaftlich relevant wird das Nachdenken über den Nachhaltigkeitsdiskurs und dessen materielle Auswirkungen im Bereich politischer Steuerung, da anzunehmen ist, dass durch diese „symbolische Produktion“ von „Gemeinsamkeiten auf der Ebene allgemeiner Zielvorstellungen“ darunter liegende materielle Konflikte verschleiert werden. Der Nachhaltigkeitsdiskurs und dessen „Verschleierung“ materieller Konflikte erfasst die gesellschaftlichen Teilsysteme Politik, Wirtschaft und Wissenschaft in unterschiedlichem Ausmaß. Im politisch-administrativen System wird „Nachhaltigkeit“ formal zur Legitimation und als Ziel politischen Handelns eingesetzt (vgl. Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013; Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013), im Teilsystem Wirtschaft dient „Nachhaltigkeit“ als Handlungsstrategie der Legitimation, „corporate greening“ (Burch/Lyons/Lawrence 2001), wie der Verschleierung mikro- und makroökonomischer Entscheidungen, Laufer beschreibt etwa wie „sozial verantwortliche“ Investments die Legitimität unternehmerischer Entscheidungen in der öffentlichen Wahrnehmung erzeugen sollen (Laufer 2003: 255/256), und zugleich

als Motor technologischen Wandels, in den Wissenschaften wird u. a. die Generierung und Umsetzung von Nachhaltigkeitskonzepten untersucht. Ziel dieser Studie ist daher die Aufdeckung von Machtverhältnissen zwischen den Politiksektoren Land- und Forstwirtschaft einerseits und Natur- und Umweltschutz andererseits zur Erklärung des Niveaus der Umsetzung von Natur- und Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft. Fraglich ist folglich, welche Bedeutung den sektoralen Produktionsweisen und Machtressourcen von AkteurInnen\* innerhalb und zwischen Politiksektoren zukommt, um die Ökologisierung der Landnutzung ausgehend vom EU-Umweltschutz voranzutreiben oder zu blockieren. In der politikwissenschaftlichen und umweltökonomischen Literatur wurden zahlreiche Studien zur Beschreibung allgemeiner Umsetzungsdefizite der EU-Umweltpolitik im EU-Mehrebenensystem erarbeitet (vgl. u. a. Caddy 2000; Glachant 2000, 2001; Jänicke 2006; Jordan 1999; Knill/Lenschow 1998, 2000; Lenschow 1997, 1999). In aktuelleren Studien werden darüber hinaus die gegenwärtigen Entwicklungslinien nationaler Umsetzungsprozesse von EU-Umweltschutzpolitikvorgaben im Rahmen der politökonomischen Konkurrenz nationaler Wettbewerbsstaaten diskutiert (vgl. u. a. Gouldson/Carpenter/Afionis 2014; Holzinger/Knill/Sommerer 2011; Holzinger/Sommerer 2011). Den genannten Beiträgen soll mit der vorliegenden Studie eine kritisch-materialistische Perspektive auf Politiksektoren, als Ausdruck regionaler Produktionsverhältnisse und -weisen und integraler Staatlichkeit (vgl. Kap. 2.1 *Politiksektoren*), und deren Machtressourcen als erklärende Faktoren für die Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft beigelegt werden. In einer Studie zur Implementierung integrativen Naturschutzes in den Forstpolitiken (vgl. zur Waldnaturschutzpolitik Hubo/Krott 2014) europäischer Staaten, in Deutschland wird Baden-Württemberg betrachtet, diskutieren Schulz/Krumm/Bücking et al. etwa die politische Bedeutung des Waldeigentums und der Waldeigentumsstrukturen für die Umsetzung von (Wald-)Naturschutzziele (Schulz/Krumm/Bücking et al. 2014). Relevant ist eine derartige Perspektive, da die überwiegende Zahl politikwissenschaftlicher Erklärungsansätze stärker politisch-institutionelle, z. B. Parteienwettbewerb und Föderalismus (vgl. Reutter 2010: 125; Schmidt 2001), Vetospieler (vgl. etwa zur Rolle von Gerichten, insbesondere der EuGH, im Rahmen der Bearbeitung von Umsetzungsdefiziten Glachant 2000: 5; Sieberer 2006; zum Vetospieler-Konzept Stoiber 2007), Dezentralisierung vs. Zentralisierung, und bürokratiethoretische Erklärungsfaktoren betonen, denn politökonomische (vgl. zur Verschmelzung wirtschaftlicher und politischer Interessen zu „ökonomischen Staatsinteressen“ Mayntz 2014) Erklärungsmuster, z. B. Weltmarktintegration nationaler Industrien und Volkswirtschaften, Kapitalisierung der Produktionsweise, Konzentration der Produktionsmittel, fokussieren.

---

\* Nachfolgend werden alle personenbezogenen Begriffe geschlechtergerecht (statt Politiker – PolitikerInnen) verwendet.

Hubo verweist bezüglich der Machtressourcen verschiedener Politiksektoren darauf, dass „regarding the relationship between different policy sectors, different constellations are possible: the power resources can be equally or nearly the same, than the constellation is symmetric, or unequally thus asymmetric. Such an asymmetric constellation is the typical relation between established policies and new political movements that arise from conflicts with ruling groups intending changes and having been successful in developing alternative policy sectors as did the environmental movement in the 1970s” (Hubo 2013: 3). Angedeutet wird, dass die Ausstattung bestehender Politiksektoren mit Machtressourcen entscheidende Voraussetzung für die Umsetzung von Umweltschutzzvorgaben ist. Macht und Machtressourcen sind die Bedingungen, um innerhalb „functionally and/or spatially interdependent but fragmented arenas“ (Hogl/Nordbeck 2012: 111) politisch-administrativer Systeme (PAS) politischen Wandel zu gestalten. Bornemann gibt etwa hinsichtlich des Zusammenhangs von Politikintegration und Nachhaltigkeit zu bedenken, dass „der Nachweis, dass das Konzept der Umweltpolitikintegration auch den Anforderungen der Idee einer nachhaltigen Entwicklung gerecht wird, jedenfalls noch aus“ (Bornemann 2012: 24) stehe. Die vorliegende Studie setzt deshalb mit einer kritisch-materialistischen (vgl. zum Kritikbegriff Ludwig 2013: 113/114), machtressourcenorientierten und auf Politiksektoren fokussierten Erklärung an, um darzulegen, warum Politikintegration zur Umsetzung von EU-Umweltschutz bisher nur einen geringen Beitrag zur „nachhaltigen“ Entwicklung der Landnutzung leistet. Weiter sei „die Frage allerdings nach den Anforderungen und dem Wie von Policy-Integration im Zusammenhang mit einer Politik der Nachhaltigkeit keineswegs beantwortet“ (ebd.: 25). Anhand der vorliegenden Analyse, die die Machtressourcen und Produktionsverhältnisse und -weise der Land- und Forstwirtschaft in den Blick nimmt, wird aufgezeigt, inwieweit ökologisch „nachhaltige“ Entwicklungen in der Landnutzung trotz der Diskurse über „Nachhaltigkeit“ und Policy-Integration<sup>1</sup> in der BRD stattfinden. *Politiksektoren (& sektorale Produktionsweise), Macht, Politikintegration* und *Nachhaltigkeit* bilden deshalb die zentralen Konzepte der Studie, um das Niveau der Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft zu erklären. Die Zusammenführung einer kritisch-materialistischen Theorie umweltpolitischer Prozesse und zwischenstaatlicher Konkurrenz mit dem Konzept der Politiksektoren als Ziel der Studie und theoretische Perspektive fehlt dem politikwissenschaftlichen und umweltökonomischen Forschungsstand zur Umsetzung von EU-Umweltschutz.

---

1 Die Begriffe Politikintegration und Policy-Integration werden in der gesamten Studie synonym verwendet.

## Ist Deutschland Ökologisierungsvorreiter?

Die Bundesregierung weist unter der Schlagzeile *„Peer Review: Experten sehen Deutschland als Vorreiter“* (Bundesregierung 2014) auf die Fortschritte im Rahmen der Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hin. In einem Interview mit der Zeitschrift *umwelt aktuell* (03.2014) mit dem Titel *„Neuanfang beim Bodenschutz wagen“* äußerte die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Hendricks, dass „für viele europäische Staaten Deutschland mit seinem Ressourceneffizienzprogramm, seiner großen praktischen Erfahrung, etwa in der Kreislaufwirtschaft oder in der Beratung von Unternehmen, und mit seiner im Vergleich schon recht ressourceneffizienten Industrie ein wichtiges Vorbild“ (Hendricks 2014: 23) in der Umweltpolitik sei. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen erläutert in der Ankündigung der Veranstaltung *„Dr. Christian Hey: Von der nationalen zur supranationalen Ebene: Umweltpolitikforschung und die Europäische Union“*, dass „Deutschland als ein Vorreiterland im Bereich Umweltpolitik gilt und heute über ein dichtes Netz an AkteurlInnen der Umweltpolitikberatung und -forschung verfügt“ (SRU 2014). Auch in einem Beitrag der Frankfurter Rundschau vom 14. Oktober 2008 wird auf die Attribuierung als „Öko-Vorreiter“ eingegangen (Wille, FR 14.10.2008), allerdings mit einer kritischen Perspektive. Der DBV argumentiert, dass „Deutschland zu den Spitzenreitern in der EU bei der Durchführung von freiwilligen Agrarumweltprogrammen im Gewässer- und Naturschutz zählt“ (DBV 2014f). Schließlich legt Koczy aus wissenschaftlicher Perspektive dar, dass „die EU-Standards, die in der Regel Mindeststandards sind, punktuell niedriger sind im Vergleich zu den hohen Standards in Deutschland und NRW“ (Koczy 2005: 227; vgl. zur Vorreiterrolle der BRD in der Klimapolitik u. a. Sohre 2014: 23; vgl. auch Weidner 2008: 2). Folglich bringt der auf das Begriffspaar „Öko-Vorreiter und Deutschland“ ausgerichtete Suchvorgang in Fachzeitschriften, den Internetauftritten von Umweltforschungseinrichtungen, staatlichen Institutionen und Unternehmensverbänden und den Tagesberichterstattungen ausgewählter Printmedien hervor, dass Deutschlands Rolle im Rahmen der Ökologisierung und der „nachhaltigen“ Entwicklung grundsätzlich vorbildhaft gedeutet wird. Die Attributierung des „Öko-Vorreiters“ hängt einerseits mit der durch das Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG – Erneuerbare-Energien-Gesetz) staatspolitisch seit dem Jahr 2000 geförderten Energieerzeugungstransformation, dem auf Bundesebene beschlossenen Ausstieg aus der Nutzung der Kernkraft und andererseits mit dem Umfang der natur- und umweltschutzpolitischen Regulierung in Deutschland zusammen. Schließlich kommt auch der Umweltpolitikforschung und dem Netz der Umweltforschungseinrichtungen ein Beitrag zur Attributierung Deutschlands als „Öko-Vorreiter“ zu. Die Zuweisung des Attributs „Öko-Vorreiter“ ist lediglich ein Aspekt des öffentlichen Diskurses über Deutschlands Rolle in der globalen Konkurrenz um Ressourcen. Fraglich bleibt, ob die Attributierung als „Öko-Vorreiter“ berechtigt ist und ob diese Attributierung sich im Bereich der land- und forstwirtschaftlichen Landnutzung durch, den ökologischen Zielsetzungen entsprechende, Politiken und Wirtschaftspraktiken zur Umsetzung von EU-Umweltschutz niederschlägt.

## 1.1 Untersuchungsleitende Fragestellung

Ziel der vorliegenden Studie ist die Beantwortung der Fragestellung, inwieweit in der deutschen Land- und Forstwirtschaft EU-Umweltschutz in den Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 umgesetzt wurde und wie Umweltpolitikintegration in diesen Sektoren stattgefunden hat. Dazu werden die Machtverhältnisse zwischen den Politiksektoren Land- und Forstwirtschaft einerseits und Natur- und Umweltschutz andererseits und deren Relevanz für das Niveau der Integration ökologieorientierter Belange in die Agrar- und Forstpolitiken der Bundesländer Brandenburg (BB), Niedersachsen (NI), Nordrhein-Westfalen (NW) und Sachsen-Anhalt (ST) analysiert. Die untersuchungsleitende Fragestellung lautet folglich, wie agrarpolitische Handlungsspielräume ausgehend von der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) als Bausteine des EU-Umweltschutzes in den Bundesländern BB, NI, NW und ST in den Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 genutzt wurden. Die Förderperioden bilden den zeitlichen Rahmen der Studie, wobei insbesondere für Niedersachsen ein Ausblick auf die laufende Legislaturperiode seit der Landtagswahl im Januar 2013 von Interesse ist, da im Ministerium für Landwirtschaft ein Wechsel der politischen Führung von der CDU zu Bündnis 90/DIE GRÜNEN stattgefunden hat. Die Frage der nationalen und subnationalen Umsetzung von EU-Vorgaben ist für die Agrarpolitik von zentraler Bedeutung, da diese eine der am stärksten von der EU-Ebene beeinflussten und „integrierten“ Politiken darstellt (vgl. Rieger 1994: 303; Döpke 2012) und agrarpolitischer Wandel häufig auf EU-Ebene diskutiert und institutionalisiert wird. Für den Bereich der Forstpolitik gilt dagegen, dass der Schwerpunkt forstpolitischer Kompetenzen nicht bei der EU sondern auf der nationalen und insbesondere subnationalen Ebene liegt (vgl. Edwards/Kleinschmit 2012; Krott 2008: 13, 22; Kokko/Toivonen/Pelkonen/Mäki-Hakola/Letto-Vanamo/Enroth/Ojanen/Tahvanainen 2006). Giessen/Juerging formulieren hierzu, dass der EU eine „originäre „Forstkompetenz“ (2013: 321) fehle. Juerges und Newig thematisieren demgegenüber den Trend einer „increasing internationalization and Europeanization of forest governance“ (Juerges/Newig 2014: 1), sodass entsprechend forstpolitische Kompetenzen übertragen werden. Allerdings bleibt festzuhalten, dass ein Kompetenztransfer analog zum Agrarsektor noch nicht stattgefunden hat. Fraglich bleibt somit insbesondere für die Landwirtschaft, inwieweit auf der Ebene der Mitgliedsstaaten und auf subnationaler Ebene die EU-Vorgaben umgesetzt werden. Ausgehend vom, zu analytischen Zwecken als unabhängige Variable gesetzten, EU-Umweltschutz wird anhand theoriebasierter Untersuchungshypothesen und theoretischer Konzepte die abhängige Variable des agrar- und forstsektoralen Umweltpolitikintegrationsniveaus in den Bundesländern BB, NI, NW und ST erklärt. Die EU-Mitgliedsstaaten einigen sich zwar im Rahmen der GAP auf gemeinsame Mindeststandards und dominante Politikmuster, so verweist Döpke auf das europäische Konzept des „agricultural welfare state“ (Döpke 2012: 9), bleiben jedoch im Rahmen der zwischenstaatlichen Konkurrenz zur Optimierung der nationalen „Standorte“ verpflichtet (Hirsch 1998: 33), woraus unterschiedliche Umsetzungs- und Politikintegrationsmuster folgen. Vor diesem Hintergrund kann die Studie einen Beitrag zur Erklärung politischen Wandels bzw.

politischer Stabilität im EU-Mehrebenensystem leisten. Der Entwurf des Direktzahlungen-Durchführungsgesetzes durch das Bundeskabinett vom 26. Februar 2014 zur Umsetzung der EU-Vorgaben in nationales Recht dient der Illustration des Untersuchungsgegenstandes. Zentraler Konfliktgegenstand aus der Perspektive des dominanten Unternehmensverbandes des Agrarsektors, Deutscher Bauernverband (DBV) (vgl. Reutter 2012: 143/144), war die geplante pauschale Veränderungssperre für Grünland in NATURA-2000 Gebieten (DBV 2014d). Auf EU-Ebene besteht die Vorgabe, dass die Mitgliedstaaten umweltsensible Grünlandstandorte identifizieren müssen (Art. 45 (1) *VERORDNUNG (EU) Nr. 1307/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates*). Die Bundesregierung beabsichtigte in ihrem *Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsgesetz-DirektZahlDurchfG)* gemäß § 15 (1) das gesamte Grünland, das in den Gebieten, die in Unterabschnitt 1 des Art. 45 (1) VO (EU) Nr. 1307/2013 angeführt sind, liegt, als umweltsensibel einzustufen, was für den Deutschen Bauernverband einer „pauschalen Veränderungssperre“ gleichkäme und zu inakzeptablen Wettbewerbsverzerrungen führen könne (DBV 2014d)<sup>2</sup>. Dieses Fallbeispiel verdeutlicht den zentralen Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit, nämlich die Frage nach der nationalen und vorwiegend subnationalen Umsetzung von EU-Natur- und Umweltschutzvorgaben. Dabei liegt der analytische Fokus auf den Machtressourcen, die den (Agrar-, Forst- und Naturschutz-/Umweltschutz-) Bürokratien, (Unternehmens-)Verbänden, FachpolitikerInnen als policy entrepreneurs und privatkapitalistischen Unternehmen zur Verfügung stehen, um die Politikformulierung und –implementierung gemäß den jeweiligen Interessen zu beeinflussen. Der Schwerpunkt liegt auf der Analyse der Abhängigkeit politischen Wandels, mit dem Ziel der Ökologisierung der Agrar- und –Forstpolitiken, von Akteuren des Agrar- und Forstsektors und deren Machtressourcen. Von Bedeutung ist dieser Untersuchungsschwerpunkt, da staatliche Ökologierungsmaßnahmen von privatkapitalistischen Akteuren als Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit und der Bedingungen der Mehrwertaneignung aufgefasst werden. Land- und forstwirtschaftliche ProduktionsmitteleigentümerInnen fassen politische

---

2 Am 22.05.2014 verabschiedete der Deutsche Bundestag den Entwurf des Direktzahlungen-Durchführungsgesetz (DirektZahlDurchfG). Die Grünlandkulisse für die Definition des „sensiblen Grünlands“ wurde dabei von den NATURA 2000-Gebieten auf die FFH-Gebiete reduziert (s. Redebeitrag Franz-Josef Holzenkamp (CDU/CSU), 36. Sitzung vom 22.05.2014, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/mediathek/?isLinkCallPlenar=1&action=search&contentArea=details&ids=3440578&instance=m187&categorie=Plenarsitzung&destination=search&mask=search>).

Steuerungsansätze mit dem Ziel der Ökologisierung der Bewirtschaftungspraktiken unter den Bedingungen der marktwirtschaftlichen und globalisierten Konkurrenz um Ressourcen, Absatzmärkte und Profite als Beschränkungen der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit und damit als grundrechtsbezogene Eingriffe in das Eigentumsrecht auf (DBV 2014c). Selbst wenn die Eingriffe dem Ziel der mittel- bis langfristigen Erhaltung der gesamtgesellschaftlichen Wertschöpfungsfähigkeit und der Verwertbarkeit von Grund und Boden dienen können, also makroökonomische oder gesamtkapitalistische Notwendigkeiten aus der staatlichen Perspektive des Garanten der Wirtschaftsordnung darstellen (Heinrich 2004: 202/203), können jene für einzelne ProduktionsmitteleigentümerInnen Nachteile in der globalisierten Konkurrenz um Absatzmärkte und Profite darstellen (Demirovic 2005: 63; Heinrich 2004: 202/203; Lessenich 2012). Angenommen wird deshalb, dass die Einbeziehung der historisch-konkreten (kapitalistischen) Produktionsweise und dieser zu Grunde liegender (Agrar- und Forst) Strukturen in die Analyse zur Erklärung politischer Prozesse beiträgt, da aus der dominanten Produktionsweise spezifische politische Formen folgen. In Anlehnung an Heinelt, der fragte, ob Theodore Lowi's These „policies determine politics“ politikfeldspezifisch gilt (Heinelt 2007: 239), wird in der vorliegenden Studie gefragt, inwieweit agrar- und forstsektorale Produktionsweisen und –verhältnisse umweltpolitische policies und politics im Rahmen der Umsetzung von EU-Umweltschutz beeinflussen. Im Bereich der Landnutzungssektoren Agrar- und Forstwirtschaft sind die Entwicklung der Produktivkräfte (Automatisierung und Spezialisierung der Produktion), die Verteilung des Produktionsfaktors Fläche insgesamt und in Relation zu anderen Nutzungsformen, z. B. Naturschutz, die Eigentumsarten, staatlich oder nicht-staatlich, und die Rechtsformen, z. B. Genossenschaft, GbR, AG, GmbH, Familienbetrieb in der Rechtsform des Einzelunternehmens (natürliche Personen als Betriebsinhaber), zentral für die Gestaltung der Politiken. Empirisch ist beobachtbar, dass staatliche Eingriffe durch regulative oder finanzielle Maßnahmen auf Grund der Gesetzmäßigkeiten der kapitalistischen Produktionsweise (vgl. zur Zentralität des Kapitalismusbegriffs für sozialwissenschaftliche Analysen Hall/Soskice 2001; Streeck 2009) und der globalisierten Konkurrenz dazu führen, dass insbesondere ordnungsrechtliche Verschärfungen, aber auch ökonomische Steuerungsansätze, den Landnutzern als Erhöhung von Produktionskosten erscheinen, und deswegen als „Wettbewerbsverzerrung“ aufgefasst werden (vgl. DBV 2014c; Heinrich 2004: 203; Hirsch 1998: 32; Lessenich 2012: 148). Dabei hängt die Steuerungswirkung der Erhöhung betriebswirtschaftlicher Kosten durch ordnungsrechtliche Auflagen zentral von den Betriebsstrukturen, z. B. Rechtsformen und Flächenausstattung ab. Landwirtschaftliche Unternehmen in der Rechtsform der AG können eher den Standort der Produktion durch Verkauf des Flächeneigentums verlagern als Familienbetriebe in der Rechtsform des Einzelunternehmens. Andererseits können staatliche Eingriffe auch als Vorteile für einzelne ProduzentInnen erscheinen, etwa in der Form von Beihilfen, Exporterstattungen oder Steuerbefreiungen, und deren Gewährung als Wettbewerbsvorteil wünschenswert erscheinen lassen. Deshalb ist die Beeinflussung staatlich-politischer Eingriffe in die Bewirtschaftungspraktiken und

Produktionsverhältnisse, unter Produktionsverhältnis wird die historisch konkrete Ausgestaltung der Produktion mit den Produktionsfaktoren (menschliche) Arbeit, (finanzielles und technologisches) Kapital und „natürliche“<sup>3</sup> Ressourcen (z. B. Boden, Wasser) verstanden, von betriebs- und gesamtwirtschaftlicher Bedeutung. Dabei können nicht nur privatkapitalistische Unternehmen Interessen im Rahmen der Beeinflussung staatspolitischer Eingriffe verfolgen, auch staatliche Akteure wie öffentliche Bürokratien (z. B. Agrar- und Forstfachverwaltungen, Ministerialbürokratien) oder politisch-administrative Netzwerke zielen auf günstige Bedingungen für die regionalen Sektoren oder einzelne Unternehmen ab, da einerseits die Ressourcenausstattung der staatlichen Akteure von der Abschöpfung gesellschaftlicher Mehrwerte durch Steuern und Abgaben abhängt (Steuerstaatlichkeit) und andererseits die politische Legitimität der Bürokratien an bestimmte Formen der „Entwicklung“ der jeweiligen Territorien gekoppelt ist. An dieser Stelle ist auf die Rolle von Politiksektoren, das Konzept der *Politiksektoren* wird in Kapitel 2.1 dargelegt, als „Vernetzung der Zentren politischer Konfliktregelung“ (Hubo/Krott 2010: 221) zu verweisen. Diese werden als erklärender Faktor für den Ist-Zustand des Niveaus der Umsetzung von EU-Umweltschutz herangezogen. Zusammenfassend ist die untersuchungsleitende Fragestellung auf das Niveau der EU-Umweltpolitikintegration in der deutschen Land- und Forstwirtschaft ausgerichtet. Der Ist-Zustand der EU-Umweltpolitikintegration soll dabei anhand der Analyse theoriebasierter Untersuchungshypothesen erklärt werden. Die qualitative Vorgehensweise im Rahmen der Studie wird zudem der Plausibilisierung von theoretischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen über die EU-Umweltpolitikintegration dienen. Anhand der Fragestellung, theoriebasierter Untersuchungshypothesen und einer kritisch-materialistischen Konzeptualisierung von Politiksektoren, welche die gesellschaftliche Rahmenbedingung der dominanten kapitalistischen Produktionsweise als Erklärungsfaktor ernst nimmt, soll eine Annäherung an die Themen EU-Umweltschutz und Politikintegration gelingen. Demirovic verweist darauf, dass „es verschiedene Staatlichkeits- und Staatsprojekte gibt, der Wille zur Staatswerdung und -bildung auf die gesellschaftlichen Akteure keineswegs gleich verteilt ist, sondern dass verschiedene soziale Klassen zum Staat auch ein teilweise gegensätzliches Verhältnis haben – und die einen ihn wollen und die anderen nicht oder nicht derart und dermaßen“ (2011: 95). Im Rahmen der vorliegenden Studie dient die Analyse der historisch-konkreten, kapitalistischen Agrar- und Forstwirtschaften, welche eingebettet sind in die Agrar- und Forststaatlichkeit (vgl. Polanyi 1957) als Ausdruck des Kampfes zwischen „verschiedenen sozialen Klassen“ (Demirovic 2011: 95), der Erklärung der Prozesse subnationaler Umsetzung von EU-Umweltschutz in den Bundesländern BB, NÍ, NW

---

3 Natürlich wird an dieser Stelle in Anführungszeichen gesetzt, da es keine objektive Definition von „natürlichen“ Zuständen oder Ressourcen geben kann, sondern lediglich historisch kontingente und machtbasierte Definitionen, die der „kostenlosen“ Aneignung von Ressourcen zur Umsetzung ökonomischer Ziele dienen sollen (s. hierzu Eblinghaus/Stickler 1996: 128).



und ST. Ohne einen Fokus auf die „ökonomische[n] Bewegungsgesetze der kapitalistischen Produktionsweise“ (Gess 2005: 1) als Grundlage staatlicher Politiken bleibt die Analyse der Umsetzung von EU-Umweltschutz unvollständig, weil blind für die Interessen gesellschaftlicher AkteurInnen (vgl. Döpke 2012; Gess 2005: 1).

## 1.2 Aufbau der Studie und Vorgehensweise

### *Aufbau der Studie*

Zu Beginn werden die *theoretischen Grundlagen* durch eine Vorstellung und Diskussion der einzelnen Konzepte gelegt. Hierzu zählen die Konzepte „Politiksektoren“, „Politikintegration“, „Nachhaltigkeit – fünf Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung“, „Macht“ und „Machtressourcen“. Anschließend werden die fünf aus den theoretischen Grundlagen abgeleiteten (*Untersuchungs-*) *Hypothesen* erläutert und diskutiert. Die Hypothesen lauten:

1. *Das Ausmaß von Politikintegration in der (landwirtschaftlichen) Landnutzung wird durch die Interessen und Machtressourcen Status quo- und ökonomieorientierter Sektorakteure dominiert.*
2. *Politikintegration entfaltet entgegen formaler Zielsetzungen in Programmen gegenwärtig nur geringe Steuerungswirkungen, da die Status quo- und ökonomieorientierten Akteure bestehender Politiksektoren ihre Kompetenzen und Ressourcen erhalten wollen.*
3. *Proklamierte Politikintegrationen, etwa in Form des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes in der Forst- und Landwirtschaft, verschleiern zumeist darunter liegende Verteilungskämpfe und die Dominanz starker Interessen innerhalb dieser Projekte.*
4. *Punktuelle Politikintegration kann als strategischer Modus der Politikkoordination gelingen, wenn projektbezogen die Interessen relevanter Akteure gebündelt werden können.*
5. *Spezifische Interessenkongruenzen verschiedener Akteure ermöglichen Projekte mit punktueller Integration ökologischer Belange.*

Auf die kritische Einordnung der Hypothesen folgt eine Vorstellung der zu Grunde liegenden *Methodik*, welche aus einer auf Auswahlkriterien basierenden Fallstudienauswahl, einer Analyse 50 wissenschaftlicher und öffentlicher Quellen zur ökologischen Qualität und den Dimensionen europäischer und deutscher Agrarpolitik und der qualitativen Interviewforschung in der Form der Leitfaden gestützten Expertengespräche besteht. Zur Gewährleistung von Nachvollziehbarkeit und Transparenz wird ein Kapitel zur *Sicherung wissenschaftlicher Qualität* eingefügt. Im Kapitel *Empirie* werden erstens die Ergebnisse zu den Politiksektoren Forst- und Landwirtschaft und Natur- und Umweltschutz, zweitens zur ökologischen Qualität und den Dimensionen europäischer Agrarpolitik und schließlich die Ergebnisse der Fallstudien präsentiert. Die Ergebnisse zur ökologischen Qualität und den

Dimensionen der Agrarpolitik basieren auf der Analyse von ca. 50 wissenschaftlichen und öffentlichen Dokumenten und bilden den Ist-Zustand europäischer und insbesondere deutscher (landwirtschaftlicher) Landnutzung und ihrer politischen Steuerung ab. Die Fallstudien entstanden auf der Grundlage von ExpertInnenbefragungen und Dokumentenanalysen mit dem Ziel der Überprüfung der theoriebasierten Untersuchungshypothesen und der Beantwortung der Untersuchungsfragestellung. Der Verbindung von theoretischen Grundlagen, Hypothesen und empirischen Ergebnissen und einer Zusammenfassung dient ein eigenes Kapitel.

### *Vorgehensweise*

Ausgehend vom politikwissenschaftlichen Konzept der Politiksektoren werden die Agrarpolitiken Brandenburgs (BB), Niedersachsens (NI), Nordrhein-Westfalens (NW) und Sachsen-Anhalts (ST) hinsichtlich der Ökologisierungsfortschritte und -rückschritte in den Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 geprüft. Für die Analyse der agrarpolitischen Regulierung sind die Förderperioden als zeitlicher Rahmen bedeutsam, da die Phasen der Förderprogrammgestaltung „policy windows“ für Politikwandel bieten. In diesen Phasen bestehen Gelegenheiten zur Modifikation des dominanten agrarpolitischen Steuerungsmusters. Die Agrarpolitik wurde als „Eckpfeiler der Europäischen Integration“ (Rieger 1994: 303) bezeichnet, weshalb die EU den analytischen Ausgangspunkt der agrarpolitischen Regulierung bildet. Für den Forstsektor gilt dieses nicht, da Forstpolitiken weiterhin primär national und subnational gestaltet werden. Zu analytischen Zwecken wird angenommen, dass (agrar-) umweltpolitische Regulierung ihren Ausgangspunkt in der EU hat, um anschließend zu prüfen, wie der EU-Umweltschutz in den Mitgliedsstaaten und auf subnationaler Ebene in die (Agrar-)Sektorprogramme integriert wird. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten das (agrarpolitische) System der EU benutzt haben, um eigene agrarprotektionistische Ziele zu verfolgen (vgl. Rieger 1994: 314), und dass insbesondere Unternehmensverbände und globalorientierte Unternehmen ein Interesse an der Verlagerung von Regulierungskompetenzen zur EU und der Europäischen Integration als Projekt mit zentraler Ökonomieorientierung, z. B. Zentralität der Schaffung des Binnenmarktes, hatten (ebd.: 317). Die Ausdehnung des Gemeinsamen Marktes und die protektionistische Absatzmarkterweiterung durch die EU-Agraraußenpolitik als Möglichkeit der Umsatzsteigerung waren für den deutschen Agrarsektor von zentraler Bedeutung. Für den Forstsektor hat Nießlein nachgewiesen, dass die politökonomische Bedeutung der Konstituierung des Binnenmarktes weniger relevant war, da die Forstwirtschaft bereits weltmarktorientiert produzierte (Nießlein 1985: 38). Fraglich ist primär für den Agrarsektor, wie in den Bundesländern (BB, NI, NW und ST) in den Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 EU-Umweltpolitikintegration stattgefunden hat und inwiefern die Sektoren Land- und Forstwirtschaft den Wandel zu stärker ökologieorientierten Sektorprogrammen und Landnutzungspraktiken blockieren oder fördern konnten (vgl. für den Forstsektor Schulz/Krumm/Bücking 2014). Zur Beantwortung dieser Fragestellungen wurden Fallstudien ausgearbeitet,

anhand derer abgeleitet werden kann, wie stark die Status quo- und ökonomieorientierten AkteurInnen politökonomischen Wandel und die Umsetzung von EU-Umweltschutz beeinflussen konnten.

### 1.3 Wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Relevanz

Die wissenschaftliche Bedeutung der Studie besteht einerseits in der kritisch-materialistischen Fokussierung auf Macht und Machtressourcen im Rahmen der gesellschaftlichen „Nachhaltigkeits“<sup>4</sup>-diskurse. Es soll aufgezeigt werden, dass „Nachhaltigkeit“ als legitimatorischer Deckmantel für darunter liegende Konflikte und produktionsbezogene Interessen genutzt werden kann und einflussreiche AkteurInnen politischen Wandel blockieren, um die Vorteile aus dem Ist-Zustand abzusichern oder eigene Interessen durch Wandel voranzutreiben. Die Entwicklung kritischer Wissenschaft und Gesellschaftstheorie muss, soll sie glaubhaft und realitätsangemessen sein, gesellschaftliche Machtverhältnisse in den Blick nehmen. An dieser Stelle ist auf das Forschungsprogramm von Krott und KollegInnen im Rahmen des Gemeinschaftsforschungsprojektes zu „*Community forestry*“ zu verweisen (Krott et al. 2013; Yufanyi Movuh/Schusser 2012), welches als zusätzliche Inspirationsquelle diente. So werden im Beitrag „*Actor-centred power. The driving force in decentralised community based forest governance*“ die theoretischen Grundlagen der machtressourcenfokussierten Forstpolitikforschung dargelegt. Anhand zahlreicher Fallstudien, z. B. Albanien, Indonesien und Kamerun, wurden und werden die Machtverhältnisse innerhalb des seit den 1970er Jahren durch internationale Organisationen wie FAO in verschiedenen Regionen und Programmen geförderten Konzepts „Community forestry“ mit dem Ziel „to improve the livelihood of local people as well as the condition of natural resources on which they depend for their living“ (Georg-August-Universität Göttingen/Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz/IUFRO 2013) aufgedeckt. Dadurch wird ersichtlich, dass nicht jedes politpraktische Konzept, das auf Grund der Übereinstimmung mit dem Drei-Säulen-Modell der „Nachhaltigkeit“ als „nachhaltig“ deklariert wird, de facto allen Belangen gerecht wird. Vielmehr ist von wissenschaftlicher und gesellschaftspolitischer Bedeutung, wie die Ergebnisse politpraktischer Konzepte und Landnutzungs- und Entwicklungspolitiken aussehen. Diesem kritischen Forschungsmodus folgend zeigt diese Studie auf, dass einerseits politökonomische Rahmenbedingungen, folglich die gesellschaftlich dominante, kapitalistische Produktionsweise, und andererseits Politiksektoren, als Netzwerke ökonomieorientierter-gesellschaftlicher AkteurInnen einerseits und staatspolitisch-administrativer AkteurInnen andererseits, determinieren, ob und inwieweit politischer Wandel, in der Form der Integration von EU-Umweltschutz in die Programme

---

4 „Nachhaltigkeit“ wird in Anführungszeichen gesetzt um zu verdeutlichen, dass verschiedene AkteurInnen eigene Vorstellungen davon entwickelt haben, welche Inhalte damit zu verbinden sind, und es deshalb ein „Containerbegriff“ (Arts 1994: 6) oder eine „Leerformel“ (Jänicke 1993: 149) ist.

bestehender Politiksektoren, möglich ist. Erkenntnisse, die aus Analysen wie der vorliegenden, dem Forschungsprogramm von Krott, Yufanyi Movuh, Schusser und KollegInnen und weiteren Ansätzen folgen, sind die Voraussetzungen des Verständnisses politökonomischen Wandels, des Wandels europäischer Staatlichkeit und der Negation oder Affirmation gesellschaftlicher (Produktions-) Verhältnisse.

## 2. Theoretische Grundlagen

### 2.1 Politiksektoren

Konstellationen von AkteurInnen und Institutionen organisiert um einen politökonomischen Teilbereich, hierunter fallen gesellschaftliche Produktionsbereiche wie die landnutzungsbezogenen Agrar- und Forstwirtschaften, werden als Politiksektoren bezeichnet (für den Agrarsektor u. a. Puhle 1975; Rieger 1994; Käufer/Krott/Hubo/Giessen 2013; für theoretische Überlegungen zum Sektor Forstwirtschaft vgl. z.B. Weber 2012; Giessen und Krott 2009 bzw. Dieter und Englert 2007; Dieter und Thoroe 2003). Die theoretische Verbindung von Politiksektoren und gesellschaftlichen Produktionsbereichen (vgl. zu Sektoren Dörre 2012: 50; Gubitzer 2006) folgt aus der Beobachtung, dass staatlich-politisches Handeln mit den ökonomischen Verhältnissen einer Region untrennbar verbunden ist (vgl. u. a. Puhle 1975: 32). Giessen verweist darauf, dass das politikwissenschaftliche Konzept der Politiksektoren „Überschneidungen mit dem der Wirtschaftssektoren“ habe (Giessen/Hubo/Krott/Käufer 2013: 4). Hierzu ist festzustellen, dass die Entwicklung der Staatlichkeit und der staatlich-politischen Institutions- und Akteursnetzwerke untrennbar mit der dominanten gesellschaftlichen, und damit kapitalistischen, Produktionsweise verbunden ist (Puhle 1975: 29 ff.). Politiksektoren bestehen aus „developed administrative and political arms“ (Hubo 2013: 2) und wurzeln in „societal forces“ (ebd.: 2). Die Verwurzelung in gesellschaftlichen Kräften wird in dem Sinn gedeutet, dass gesellschaftliche AkteurInnen, individuell, kollektiv oder korporativ, als Reaktionen auf Auswirkungen und Randbedingungen der dominanten Produktionsweise und zu deren Beeinflussung politische Überzeugungen und Handlungsmuster entwickeln, die zur Etablierung der als Politiksektoren definierten institutionalisierten Akteursnetzwerke beitragen. In einer an Gramsci orientierten Lesart können Politiksektoren, als Ausdruck eines Netzes staatlicher Herrschaft in die Gesellschaft hinein, gedeutet werden. Elbe formuliert hierzu Gramsci paraphrasierend, dass der moderne Staat kapitalistischer Produktionsweise mit der Formel „Integraler Staat = politischer Staat + Zivilgesellschaft“ (Elbe 2005: 3) gefasst werden kann. Dementsprechend sind Politiksektoren Ausdruck des „integralen Staates“ innerhalb dessen, unterschiedliche Fraktionen um die Ausrichtung der Staatlichkeit konkurrieren (Krais 2003: 106; Hoffmann-Lange 2003: 112 ff.). Elbe formuliert, dass „nach Poulantzas der Staat nicht ausschließlich als gewaltförmig organisierter, unmittelbarer Reflex der Klassenverhältnisse konzipierbar ist, der gleichsam von ‚außen‘ einer Seite des Klassengegensatzes dienstbar gemacht werden kann. Es ist kein direkter Zugriff eines Partikularinteresses auf staatliche Funktionen möglich, der Staat behält eine relative Autonomie gegenüber den Klassenkämpfen und ist doch von ihnen durchzogen. Er ist nur als materielle Verdichtung eines sozialen Kräfteverhältnisses zu begreifen. Staatliche Politik etabliert sich als Resultante der in die institutionelle Struktur des Staates eingeschriebenen Kräfteverhältnisse: Die ‚Materialität‘ der Staatsapparate wird durch die Reproduktion der kapitalistischen Produktionsverhältnisse im Klassenhandeln der Akteure induziert, während die Staatsmacht sich als Resultante widerstreitender

Kräfte in den repressiven und ideologischen Apparaten formiert – als prekäre ‚Kompromissstruktur mit Dominante‘. Als solche ist sie nicht nur gegenüber den Interessen der dominanten Fraktion des herrschenden Machtblocks relativ autonom, sondern auch gegenüber dem intern hierarchisierten Konsensus des Machtblocks selbst, da dieser immer auch ein ‚Kompromissgleichgewicht‘ mit den subalternen Klassen herstellen, d.h. symbolisch und materiell Aspekte ihrer Interessen in die Herrschaft einbauen, muss. Der Staatsapparat fungiert demnach als Gegenstand und mit eigener Logik versehendes Terrain sozialer Kämpfe“ (Elbe 2005: 4; Dörre 2012: 194). Politiksektoren bilden den inhaltlich-spezialisierten Ausdruck des „Terrain sozialer Kämpfe“ (ebd.: 4). Jene bilden die „in die institutionelle Struktur des Staates eingeschriebenen Kräfteverhältnisse“ (ebd.: 4). Politiksektoren erstrecken sich als Reaktion auf die globalisierte Arbeitsteilung und die Durchsetzung der dominanten Produktionsweise einerseits und andererseits auf Grund der Notwendigkeit der Einflussnahme auf die dominante, kapitalistische Produktionsweise über mehrere Governanceebenen. Die politischen Steuerungsebenen lassen sich folgendermaßen kategorisieren: *International*, *Supranational (EU) (makroregional)*, *National*, *Subnational (Bundesländer) (mikroregional)* und *Lokal*. Diese Verortung des Konzepts der Politiksektoren auf den genannten Governanceebenen ist empirisch beobachtbar und hat in der Praxis Folgen für die „Ausgestaltung und Wirkung von Landnutzungspolitik“ (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 4), da die AkteurInnen der Politiksektoren sich in einem „Wettbewerb um politische Zuständigkeiten und sektorale Ressourcenausstattung auf zentraler Ebene“ befinden und diese Konkurrenz, analog zur privatkapitalistischen Konkurrenz um Absatzmärkte und Profite, „die Politikformulierung maßgeblich bedingt (Jänicke 2006, Hogl et al. 2012 Hrsg., Hogl et al. 2009, Giessen 2010b, Giessen 2012a)“ (ebd.: 4). Diese Konkurrenz der Politiksektoren führt gemeinsam mit den Prinzipien der dominanten kapitalistischen Produktionsweise zu historisch spezifischen Entwicklungen ganzer Regionen, „weil die Ausstattung der einzelnen Politiksektoren mit ihren Instrumenten die Landnutzungspraktiken in Regionen stark beeinflussen (Böcher 2012, Van Gossum et al. 2012, Cabbage et al. 2007)“ (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 4). Theoretisch werden Politiksektoren in dieser Studie als eine Folge und konkrete Voraussetzung politökonomischer Entwicklungen gefasst (für den Agrarsektor u. a. Puhle 1975; Rieger 1994; für theoretische Überlegungen zum Sektor Forstwirtschaft vgl. z.B. Weber 2012; Giessen und Krott 2009 bzw. Dieter und Englert 2007; Dieter und Thoroé 2003). Folge politökonomischer Entwicklungen sind Politiksektoren, da sich staatliche Politik entsprechend der politökonomischen Entwicklungen ausdifferenziert. Zugleich bilden Verbindungen aus und Kooperationen zwischen öffentlichen Verwaltungen und gesellschaftlichen AkteurInnen erst einen notwendigen Ausgangspunkt für die Entwicklung gesellschaftlicher Produktivkräfte. So können politökonomische Entwicklungen erst quantitativ bedeutsam werden, wenn staatliche Bürokratien anhand des staatlichen Gewaltmonopols die jenen zu Grunde liegenden Regelungen garantieren, z. B. die Eigentumsgarantie, das Betretungsrecht oder die Privatautonomie. Angenommen wird konsequenterweise, dass die konkrete historische Entwicklung der Produktionsweise, bezogen auf die

Landnutzung meint dies die dominante Bewirtschaftungspraxis, in einzelnen Regionen, aber auch in ganzen Gesellschaften, auch ein Ergebnis der Existenz von Politiksektoren darstellt (Puhle 1975: 29 ff.). Puhle beschreibt etwa die Rolle des Agrarsektors, bestehend aus der preußischen Staatsverwaltung und dem Bauernverband, im Zuge der Modernisierung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftungspraxis. Giessen/Hubo/Krott/Kaufer konstatieren für Politiksektoren zudem eine politpraktische Ordnungsfunktion indem diese „Konflikte nach eigenen Programmen in einem bestimmten öffentlichen Aufgabenfeld regeln“ und „gekennzeichnet sind durch besondere Programme, Akteure und Verfahren“ (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 4). Der „programmatischen Komponente“ wird dabei eine zentrale Bedeutung beigemessen, da diese nicht nur die „inhaltliche, sondern auch für die institutionelle Konstituierung eines Sektors“ (ebd.: 4) bestimmt. Das Programm eines Sektors ist zentral, da dieses den „Namen eines Politiksektors bestimmt, die Ziele und Gestaltungsspielräume benennt sowie Zuständigkeiten, Instrumente und Entscheidungsstrukturen festlegt (Hubo/Krott 2010)“ (ebd.: 4). Zu den zentralen sektoralen AkteurlInnen gehören neben den ökonomieorientierten, gesellschaftlichen AkteurlInnen „öffentliche Bürokratien...“, da sie sowohl die Formulierung der Programme samt der Ziele und Instrumente als auch deren Implementierung entsprechend ihrer eigenen formalen und informalen Ziele stark zu beeinflussen vermögen (Holzinger 1887, Krott 1990, Giessen et al. unpublished)“ (ebd.: 4). Nach Giessen/Hubo/Krott/Kaufer streben „Bürokratien sowohl nach der Erhaltung und Ausweitung ihrer eigenen, wie auch der Sektorautonomie, um die Unterstützung ihrer sektoralen Klientel zu erhalten (Krott 1990, 2001).“ (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 4). Zudem gilt, dass die öffentlichen Bürokratien im Rahmen der Steuerstaatlichkeit von der Erzeugung eines Mehrwerts durch die sektorale Klientel und eine teilweise Abschöpfung dessen abhängen. Für den Umwelt- und Naturschutzsektor besteht dieser Zusammenhang ebenfalls mittelbar, da die sektorale Ressourcenausstattung des Umwelt- und Naturschutzsektors von der steuerstaatlichen Abschöpfung eines Teils der gesellschaftlichen Mehrwertproduktion abhängt. Insofern bedarf der politisch-administrative Umwelt- und Naturschutzsektor für seine korrigierende, umweltpolitische Tätigkeit der Inwertsetzung gesellschaftlicher Ressourcen, welche wiederum in der Regel die Ursache der Notwendigkeit korrigierender umweltpolitischer Tätigkeit bildet. Die zentrale Stellung der öffentlichen Bürokratie als Akteur in der parlamentarischen Repräsentativdemokratie wurde kritisch betrachtet. So formulierte Apel bereits 1968, dass „das Bemogeln der Abgeordneten, das Präsentieren von Halbwahrheiten mit treuem Augenaufschlag, die Unterschlagung von Tatsachen, solange es geht, immer wieder versucht und augenscheinlich als Kavaliersdelikt zugunsten der Minister angerechnet werden“ (Apel 1968: 201 ff.). Diese Diagnose wurde von Albrecht zugespitzt, indem sie feststellte, dass „die Ministerialbürokratie aufgrund ihrer speziellen Informationsmöglichkeiten die Entscheidungen der Abgeordneten maßgebend beeinflussen und manipulieren kann. Insofern erscheint bürgerlicher

Parlamentarismus als Herrschaft der Bürokratie mittels eines gewaltigen Apparats mit vielen Millionen Staatsbeschäftigten“ (Albrecht 2008: 11). Im Rahmen der zu Grunde liegenden machtresearchressourcenfokussierten Analyse wird diese Formulierung dahingehend eingeordnet, dass sektorale öffentliche Bürokratien, wie FachpolitikerInnen oder gesellschaftliche AkteurInnen, Machtressourcen besitzen, um Einfluss auszuüben und Ressourcen zu erhalten, und um folglich eigene, vom abstrakten „Gemeinwohl“ unabhängige, Ziele zu erreichen. Puhle diagnostizierte 1975 eine „Verklammerung der privaten Wirtschaftssektoren untereinander wie vor allem auch mit den Agenturen der Staatsmacht“ (Puhle 1975: 29) als Voraussetzung für eine Entwicklung des „organisierten Kapitalismus“ (ebd.: 29). Somit scheint eine partikulare Interessenkongruenz zwischen öffentlichen Bürokratien und privatwirtschaftlichen AkteurInnen gegeben zu sein, die allerdings entsprechend der Studien Poulantzas mit anderen AkteurInnen um die Ausrichtung der Staatsapparate kämpfen. Die nichtstaatlichen Akteurstypen, welche die Rahmenbedingungen der land- und forstwirtschaftlichen Landnutzungspolitik zu beeinflussen suchen, lassen sich in drei Gruppen einteilen, wobei für die ökonomieorientierten Sektoren Land- und Forstwirtschaft lediglich die ersten beiden Gruppen kennzeichnend sind:

-*Kapitalfraktionen* (Demirovic 2005: 62) , bestehend aus den vier zentralen Gruppen<sup>5</sup>:

Unternehmen der Produktionsmittelerzeugung, z. B. LandmaschinenherstellerInnen und agrochemische Unternehmen (Dünge- und Pflanzenschutzmittel) („Zulieferer“ bei Danneberg/Kulke 2005: 9),

selbstständige Unternehmen mit und ohne abhängig beschäftigte(n) LohnarbeiterInnen,

GrundeigentümerInnen, die eigene Flächen selbst bewirtschaften oder verpachten, und

Unternehmen der nachgelagerten Industrien mit Nachfrage nach land- und forstwirtschaftlichen Primärprodukten („Abnehmer“ bei Danneberg/Kulke 2005: 9; vgl. zur Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel Bundeskartellamt 2014),

die im Rahmen der land- und forstwirtschaftlichen Landnutzung entsprechend des Grades an Automatisierung, Technologisierung und Verwissenschaftlichung der Produktionsverfahren, der Position auf dem (Welt-) Markt und der Kapitalausstattung (Demirovic 2005: 62) divergierende Interessen verfolgen,

-*abhängig beschäftigte ArbeiterInnen*, zu diesen zählen etwa:

---

5 Neben den als zentral eingestuftten Akteursgruppen bestehen, quantitativ weniger bedeutsam, z. B. Produktionsmittel- und Arbeitskräfteverleihunternehmen, deren Geschäftsmodelle auf dem konjunkturabhängigen Verleih von Produktionsmitteln und ArbeiterInnen basieren.



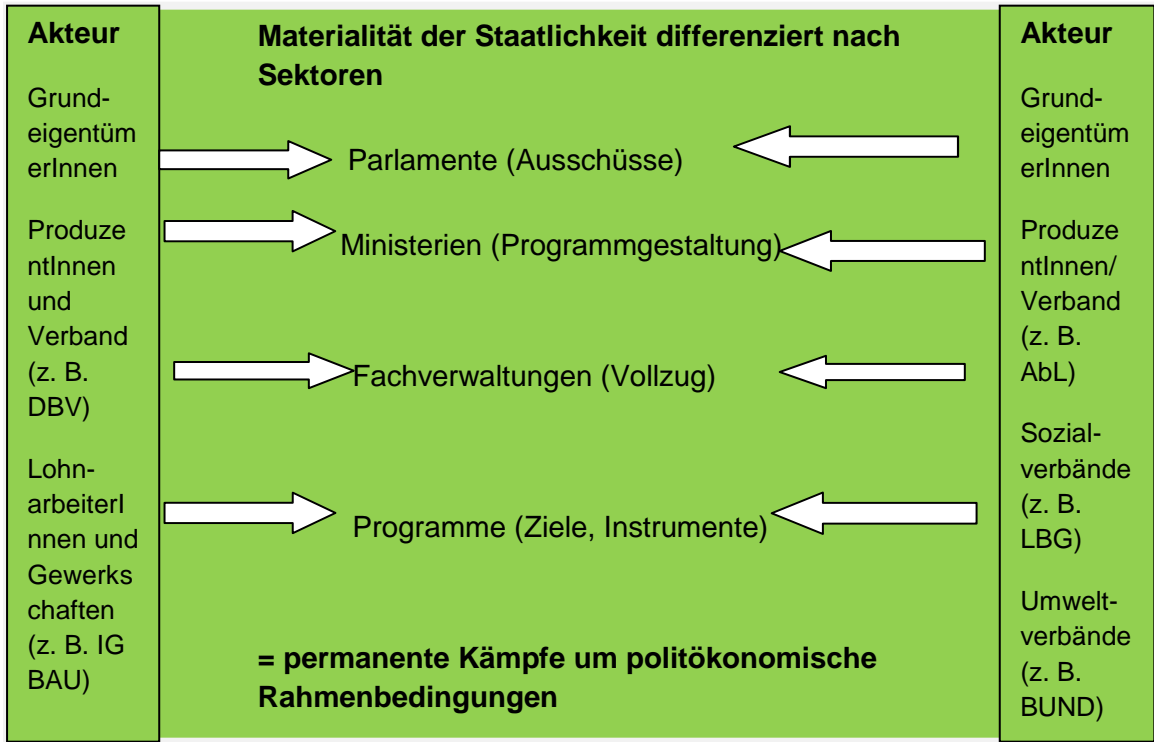
landwirtschaftliche Leih- und WanderarbeiterInnen zur Erfüllung saisonaler Erntetätigkeiten,

aber auch forst- und landwirtschaftliche ArbeiterInnen mit unbefristeten Verträgen,

*und die gewerkschaftlichen StellvertreterInnen der ArbeiterInneninteressen, z. B. Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU), Bund Deutscher Forstleute (BDF),*

*-zivilgesellschaftliche StellvertreterInnen der Natur- und Umweltschutzinteressen (Umwelt- und Naturschutzverbände).* Die genannten nichtstaatlichen AkteurInnen verfolgen divergierende politökonomische Ziele, woraus ein hohes Konfliktpotential zwischen diesen und den von ihnen konstituierten Politiksektoren resultiert. Die Gegensätzlichkeit der politökonomischen Ziele angeführter gesellschaftlicher AkteurInnen ist zugleich die Ursache für politische Blockaden. Das Konzept der Politiksektoren bildet folglich mit der Annahme, dass öffentliche und gesellschaftliche AkteurInnen zur Durchsetzung gemeinsamer Überzeugungen und Interessen Netzwerke bilden (Hubo 2013: 2), einen Ansatz zur Erfassung politischen Wandels oder politischer Stabilität unter der Bedingung fragmentierter Strukturen politischer Mehrebenensysteme. Hubo verweist darauf, dass „the concept of policy sectors reflects the horizontal fragmentation of politics“ (Hubo 2013: 2). Dargelegt wird folglich, dass das Konzept der Politiksektoren zum Verständnis ausdifferenzierter politischer Strukturen und Akteurshandlungen im Rahmen der Bearbeitung und Entstehung von “new public tasks“ (ebd.: 2) beiträgt.

**Abbildung 1: Politiksektoren als Ausdruck der Materialität der Staatlichkeit in der Form sozialer Kämpfe**



**Quelle:** eigene Darstellung

## 2.1.1 Kritisch-materialistische Perspektive der Staatlichkeit kapitalistischer Produktionsweise

Im vorliegenden Abschnitt werden ausgehend von der Fragestellung, wie umweltpolitische Staatstätigkeit zur Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft zu erklären ist, Argumente vorgetragen, welche die Auswahl der kritisch-materialistischen Perspektive der Staatlichkeit kapitalistischer Produktionsweise begründen. Ziel der Studie ist die Erklärung der Prozesse zur Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft und damit des staatlichen Handelns in den Politikfeldern Land- und Forstwirtschaft. Um die politischen Prozesse der Umsetzung von EU-Umweltschutz beschreiben und erklären zu können, stehen grundsätzlich verschiedene Theorien der Staatlichkeit als Ergänzung des Konzepts der Politiksektoren zur Verfügung (vgl. Abbildung 2).

**Abbildung 2: Übersicht über sozialwissenschaftliche Konzepte der Staatlichkeit und politisch-administrativer Systeme**

Merkmale	VertreterInnen	Kernaussage und Fokus	Beziehung zwischen Staat und Ökonomie
<b>Staatstheorie</b>			
<b>Kritisch-Materialistische Staatstheorie</b>	<p>Abendroth (1982), Poulantzas (2002), Hirsch (1998, 2004, 2005, 2008), Heinrich (2004), Brand/Görg/Wissens (2007)</p> <p>VertreterInnen der <i>Globalen Politischen Ökonomie</i> als Theorierichtung zur Erfassung der Transformation des Staates: z. B. Gill/Law (1993)</p>	<p>Staat als materielle Verdichtung sozialer Kräfteverhältnisse (vgl. z. B. Brand/Görg/Wissens 2007: 221; Poulantzas 2002)</p> <p>Marx entwickelte keine eigene Staatstheorie, daher primär Aussagen über Produktionsweise; aber Staat als Überbau-Phänomen</p>	<p>Staatlich-politische Steuerung (= Staatlichkeit) internalisiert einerseits die ökonomischen Prinzipien kapitalistischer Vergesellschaftung (Brand/Görg/Wissens 2007: 222), bildet andererseits als „nationaler Wettbewerbsstaat“ (Hirsch</p>

		und in funktionaler Perspektive als Unterdrückungsapparat der herrschenden Klassen	1998) die Voraussetzung der Akkumulationsregime; Staat ermöglicht die Kapitalakkumulation
		<i>Globale Politische Ökonomie (GPÖ):</i> Ökonomische Macht des Kapitals führt zur Abhängigkeit des Staates vom Kapital und zur zwischenstaatlichen Konkurrenz um beste Standortvoraussetzungen	<b>Poulantzas</b> : „Alle seine Handlungen [die des Staates], ob es sich um repressive Gewalt, ideologische Indoktrination, disziplinarische Normalisierung, die Gestaltung von Raum und Zeit oder um die Herstellung des Konsensus handelt, sind sie mit diesen ökonomischen Funktionen im engeren Sinn verbunden.“ (Poulantzas 2002: 192)
<b>Staatstheorie nach Weber (Teil der Klassischen Staatstheorie)</b>	Weber (1921)	Bürokratisierung und Rationalisierung von Herrschaft;	Staat und Ökonomie sind gleichermaßen

---

		»diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes [...] das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beanspruchen kann« (Weber 1921: 506)	geprägt durch Bürokratisierung und legale/bürokratische Herrschaft; Ökonomie, als Wirtschaftsbürokratie, erfordert formal durchrationalisiertes Recht, welches der Staat für das Wirtschaftswachstum garantieren soll
<b>Staatstheorie der Policy-Analyse</b>	Scharpf (2006); Grant/Keohane (2005); vgl. auch Holtmann/Putz (2004)	Handlungs- und AkteurlInnenzentrierung; Analyse der Krisenerscheinungen parlamentarischer Repräsentativdemokratien	Staat/Politisch-administratives System als Steuerungseinheit im demokratischen Interesse; Ökonomie als Randbedingung
<b>Systemtheorie</b>	Luhmann (1984), Wilke (1983, 1997)	Rückzug des politisch-administrativen Systems aus anderen Teilsystemen; das politisch-administrative System hat lediglich eine überwachende Funktion	Moderation der Konflikte im ökonomischen Teilsystem; hier insbesondere Verteilungskonflikte
<b>Governance-Forschung</b>	Rosenau/Czempiel	Betonung nicht-	Theoretische Reflexion

---

	(1992); Kooiman (2003)	hierarchischer, kooperativer Steuerungsmechanismen auf Grund geteilter staatlicher Souveränitäten in globalisierten Mehrebenensystemen	der starken Einbeziehung wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher AkteurInnen in die Politikgestaltung (z. B. PPP)
<b>Postmoderne Theorien des Politischen</b>	Foucault (2013); Krause/Röllli (2004); Lemke (1997); Laclau/Mouffe (1985); Winkel (2012)	Analyse von Diskursen zu politischen Inhalten zur Erklärung von Politiken innerhalb und außerhalb staatlicher Institutionen; Fokus auf staatlich-politische Subjektivierungsprozesse	geringe Beachtung der ökonomischen Sphäre
<b>Staatsrechtliche Perspektiven</b>	Juristisch: Kelsen (1934); geisteswissenschaftlich: Heller (1934); Smend (1928)	Juristisch: Staat als „Grundnorm“ der Gesellschaft bzw. deren Rechtsordnung; Geisteswissenschaftlich: Staat als integrierende Einheit gesellschaftlicher Subjekte (Smend 1928);	keine explizite Bezugnahme auf die Ökonomie

**Quelle:** eigene Darstellung; aufbauend auf Bretthauer/Gallas/Kannankulam/Stützle (2006)

In Abbildung 2 ist dargestellt, welche Staats- und Governancekonzepte grundsätzlich zur Auswahl stünden. Eine tiefgehende Diskussion aller Theorien der Staatlichkeit und des Politischen würde den Rahmen dieser Studie jedoch sprengen, weshalb

einige Anmerkungen zu den Theorien genügen sollen. Neben einer *kritisch-materialistischen Staatstheorie*, welche die Analyse kapitalistischer Produktionsweise und daraus abgeleiteter Konflikte als Voraussetzung der Erfassung moderner Staatlichkeit und staatlich-politischen Handelns setzt (vgl. auch Hall/Soskice 2001; Streeck 2009), stehen die *Staatstheorie nach Weber* (1921) als eine klassische Staatstheorie, welche die Bürokratisierung und Rationalisierung von Herrschaft und die ökonomische Notwendigkeit der Rationalisierung des staatlichen Rechts als ihren primären Gegenstand hat, Perspektiven einer *Staatstheorie der Policy-Analyse*, die eng verbunden ist mit der Weberschen Konzeption und primär Krisenerscheinungen staatlich-politischer Steuerung aus aktors- und handlungstheoretischer Perspektive untersucht und dabei den Zusammenhang von Staat und Wirtschaft anhand empirischer Untersuchungen zu klären sucht und gegenüber ex ante Theorien der Staatlichkeit eher skeptisch ist, die *Systemtheorie* nach Luhmann (1984; aufbauend auf Talcott Parson), wonach Staatlichkeit und staatlich-politische Steuerung durch das politisch-administrative System eines von zahlreichen, gleichrangigen Teilsystemen ist, welches sich wiederum aus der Metasteuerung zurückzieht und lediglich eine überwachende Funktion hat, die *Governance-Forschung*, im Rahmen derer nichthierarchische, kooperative Steuerungsformen auf Grund des Verlustes staatlicher Steuerungsfähigkeit auch gegenüber nichtstaatlichen Akteuren fokussiert werden, *Postmoderne Theorien des Politischen*, welche den Schwerpunkt im Bereich Diskursanalysen setzen und materielle Herrschaftsfragen wenig explizit thematisieren, und schließlich *Staatsrechtliche Perspektiven*, welche Staatlichkeit entweder als Normengesamtheit mit geringem Handlungs- und Akteursbezug sehen (Kelsen 1934) oder als Ausdruck der Herrschaftsbestrebungen organisatorischer Einheiten, z. B. einzelner Staatsapparate. Daneben könnten grundsätzlich noch Perspektiven der *Neuen Institutionenökonomik*, welche die Funktionsfähigkeit von Märkten auf Grund der Steuerung auch durch extraökonomische Institutionen, z. B. staatliche Wettbewerbsregime, betrachten, einbezogen werden, da diese Perspektiven auch auf Erkenntnisse der Politikwissenschaften zurückgreifen. Die Auswahl aus diesem staatstheoretischen Portfolio bedarf, neben theoretischer a priori Annahmen hinsichtlich der Plausibilität einzelner Staatstheorien, einer kriterienbasierten Begründung. Deshalb wurden fünf Kriterien zur Auswahl einer Perspektive der Staatlichkeit kapitalistischer Produktionsweise ausgewählt:

1. muss der Erklärungsansatz die materielle Dimension politischer Prozesse (z. B. Steuerstaatlichkeit in der zwischenstaatlichen Standortkonkurrenz) erfassen,
2. muss der staatstheoretische Ansatz sowohl die Eigendynamiken und Eigenheiten politisch-administrativer Systeme und der gesellschaftlich dominanten Produktionsweise als auch Staatlichkeit als Ausdruck sozialer Kämpfe theoretisch erfassen können,
3. muss der staatstheoretische Erklärungsansatz in Anlehnung an das Konzept der Politiksektoren die enge Verknüpfung und Verschränkung politisch-administrativer Systeme und gesellschaftlicher Fraktionen heranziehen,

4. muss die Staatstheorie im Rahmen empirischer Forschung Hypothesen generieren können und

5. muss die Staatstheorie einen Fokus auf die Machtressourcen im Rahmen politischer Prozesse beinhalten.

1. *Kritisch-materialistische Staatstheorie*, als theoretischer Ausgangspunkt des politikwissenschaftlichen Ansatzes der Politiksektoren, bietet erstens die, im Vergleich der theoretischen Ansätze, herausragende Fokussierung auf die Erfassung der materiellen Grundlagen politischer Prozesse. Die Entwicklung der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsverhältnisse und –weise und die Verteilung der Produktionsmittel müssen bei der Untersuchung politischer Prozesse einbezogen werden, da die Interessen politischer AkteurInnen aus ihrer Stellung im Produktionsverhältnis und -prozess abzuleiten sind. Angenommen wird folglich, dass sektorale Produktionsverhältnisse (Kapital-Arbeit; Kapital-Naturverhältnisse) und die konkrete Produktionsweise in engster Verbindung zu den politischen Prozessen und deren Ergebnissen stehen, weshalb die materiellen Voraussetzungen politischer Prozesse in politikwissenschaftliche Analysen aufgenommen werden müssen. So kann die Festlegung von (Agrar- und Forst-) Verbänden im Rahmen der Politikformulierung aus der Stellung der dominanten Verbandsmitglieder in der globalen und regionalen Unternehmenskonkurrenz erklärt werden. Eine Staatstheorie, welche die enge Verknüpfung privater Unternehmensinteressen mit der staatlich-politischen Entwicklungsfunktion (vgl. u. a. Harvey 2014: 190 ff) fokussiert, ist vorzugswürdig. Daneben steht die an der privatwirtschaftlichen Kapitalakkumulationsfähigkeit orientierte Steuerstaatlichkeit in der zwischenstaatlichen Konkurrenz als zentrales Argument für eine kritisch-materialistische Staatstheorie (vgl. zur „Politik im Defizit“ Streeck/Mertens 2010). Theoretisch geboten erscheint der Rückgriff auf den Kapitalismusbegriff als Teil *kritisch-materialistischer Staatstheorie* im Rahmen empirischer Politik- und Staatsanalysen, da ohne einen solchen Rückgriff die Kooperationsprobleme im EU-Mehrebenensystem (vgl. aktuell Mayntz 2014), die Priorität wettbewerbspolitischer Governanceformen und die steuerstaatlichen Restriktionen politischer Reformprozesse (Finanzierungsvorbehalt der Ökologisierung; vgl. Streeck/Mertens 2010) nicht hinreichend erklärt werden können. Auf einer Metabene der Demokratie- und Wohlfahrtsstaatstheorien haben jüngst etwa Schäfer (*Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*, 2008) und Schimank (*Wohlfahrtsgesellschaften als funktionaler Antagonismus von Kapitalismus und Demokratie: Ein immer labilerer Mechanismus?*, 2011) den Kapitalismusbegriff im Rahmen sozialwissenschaftlicher Analysen geprüft und verwendet. Die *Staatstheorie nach Max Weber* als ein Vertreter der Klassischen Staatstheorie beinhaltet in ihren zentralen Aussagen, dass Staatlichkeit und kapitalistische Produktionsweise anhand einheitlicher Prinzipien organisiert sind (vgl. Bruch 2000: 117 ff). So sei die „formale Organisationsform, wie sie sich in der Bürokratie und der rational-kapitalistischen Organisation formell freier Arbeit manifestiert, in der unter Ausschaltung aller persönlichen Momente die Prinzipien der Unpersönlichkeit,



Sachlichkeit und Rechenhaftigkeit zur Dominanz gelangen“ (Bruch 2000: 118), strukturbildend und die Teilsysteme, Politik und Ökonomie, tendenziell vereinheitlichend. Hypothetisch kann im Rahmen der Weberschen Bürokratiethorie formuliert werden, dass aus dieser Strukturanalogie Rückschlüsse auf die grundsätzliche Bevorzugung rational-kapitalistisch organisierter Wirtschaftsformen durch die Staatlichkeit geschlossen werden können. Für die Untersuchung agrar- und forstpolitischer Steuerung kann hierzu etwa formuliert werden, dass Produktionsweisen aus dem Fokus staatlich-politischer Steuerung fallen oder durch diese diskriminiert werden, welche nicht warenförmig und nicht an den Prinzipien der transparenten Rechnungslegung und bürokratischen Kostenerfassung orientiert produzieren, z. B. Subsistenzwirtschaft, und damit nicht steuerstaatlich kontrollierbar sind. Diese Annahme bedarf der Überprüfung. Aus der (Weberschen) Beobachtung der Isomorphie zwischen „Bürokratie und rational-kapitalistischer Organisation“ (Bruch 2000: 118) können allerdings noch keine eindeutigen Rückschlüsse auf die Berücksichtigung der ökonomischen Dimension politischer Prozesse in politikwissenschaftlichen Analysen gezogen werden, weshalb insofern, trotz der theoretischen Übereinstimmung hinsichtlich der prinzipiellen Identität zwischen Bürokratie und kapitalistischer Organisationsform, eine *kritisch-materialistische Staatstheorie* vorzugswürdig erscheint. Die Thematisierung der produktionsbedingten Antagonismen und daraus abgeleiteter politischer Konflikte ist weder in *systemtheoretischen Ansätzen*, noch in *staatsrechtlichen* oder *Governance-Perspektiven* zu finden, weshalb die kritisch-materialistische Staatstheorie bevorzugt wird.

2. Die Beschreibung staatlicher Apparate als Ausdruck sozialer Kämpfe vor dem Hintergrund der dominanten Produktionsweise im Rahmen *kritisch-materialistischer Staatstheorie* (vgl. Brauk 2002: 107 ff) ermöglicht daneben einerseits die Erfassung der Eigendynamiken und Eigengesetzlichkeiten politisch-administrativer Systeme, Poulantzas hat diese mit der „relativen Autonomie“ (Poulantzas 2002) des Staates bezeichnet, und berücksichtigt zugleich die Entwicklungen der Produktivkräfte als erklärende Faktoren im Rahmen der Analyse politischer Prozesse. Im Anschluss an Abendroth/Lenk, die formulierten, dass in staatlich-politischen „Herrschaftsstrukturen und ihrem Wandel sich dabei die Auseinandersetzung sozialer Gruppen und ihrer Interessen reproduziert. Politische Aktionen und Institutionen führen zurück auf Interessenkonflikte, die notwendig aus dem gesellschaftlichen Reproduktionsprozeß hervorgehen“ (Abendroth/Lenk 1982: 17), wird deshalb angenommen, dass Staatlichkeit den Ausdruck der Kämpfe konkurrierender sozialer Fraktionen um die Dominanz im Rahmen politökonomischer Herrschaft darstellt. Die Erfassung der stofflichen Auswirkungen kapitalistischer Produktionsweise, welche neben der Konfliktlinie zwischen Arbeit und Kapital auch die Konfliktlinie zwischen technologiebasierter, permanent ressourcenverbrauchender Produktionsweise und gesellschaftlichen Natur-verhältnissen erzeugt (vgl. Altvater 1987; Benton 1989; O’Connor 1988, 1998; vgl. zur Diskussion kritisch-materialistischer Ökologiekrisentheorien Dietz/Wissen 2009), und die empirisch beobachtbare und theoretisch zu fassende Verschränkung gesellschaftlicher Produktionsweise und

politisch-bürokratischer Herrschaft bilden das zentrale Argument für die Auswahl der *kritisch- materialistischen Staatstheorie*. Mayntz argumentierte diesbezüglich jüngst, dass es im Rahmen der politischen Etablierung des EU-Binnenmarktes „große[n, R.K.] exportorientierte[n, R.K.] Unternehmen um Markterweiterung, um die Überschreitung von Grenzen zwischen europäischen Ländern ging – aber zugleich gab es Widerstand bisher vor auswärtiger Konkurrenz geschützter Branchen. Die Politik hatte eigene Gründe. Sie erhoffte sich vom gemeinsamen Markt wirtschaftliches Wachstum und reagierte damit auch auf den zunehmend spürbaren Wettbewerbsdruck aus USA und Japan“ (Mayntz 2014: 2). Deutlich wird, dass unterschiedliche Kapitalfraktionen um die Ausrichtung europäischer Wettbewerbsstaatlichkeit kämpften. Diese Kämpfe und staatliche Eigeninteressen, basierend auf der reichumsappropriierenden Steuerstaatlichkeit, führten zur Materialität europäischer (Wettbewerbs-)Staatlichkeit. Verständlich wird das Ausmaß und die ideologische Ausrichtung staatlich-politischer Steuerung folglich anhand einer antagonistisch-konfliktorientierten Staatstheorie. Zugleich wird deutlich, dass gesellschaftliche Konflikte als Determinanten der Materialität der Staatlichkeit als Ausdruck der konkreten Produktionsweise und Produktionsverhältnisse verstehbar sind.

3. Die Verschränkung staatlich-politischer AkteurInnen und Interessen einerseits und gesellschaftlicher AkteurInnen und Interessen andererseits ist wiederum ein zentrales Merkmal des Konzepts der Politiksektoren, weshalb dieses insbesondere mit einer *kritisch-materialistischen Staatstheorie* kompatibel ist. Die *kritisch-materialistische Staatstheorie* beinhaltet nach Bretthauer/Gallas/Kannankulam /Stützle, dass ihr die „Thematisierung der institutionellen Verschränkung von Staat und Ökonomie auf der Grundlage eines konflikthaften Verständnisses von Ausbeutung und Aneignung in den Produktionsverhältnissen“ (2006: 11) zentral ist. Staatlichkeit kann deshalb als materialisierter Ausdruck gesellschaftlicher Kämpfe mit der Dominante Ökonomie dargestellt werden (vgl. Abbildung 3). Elbe formuliert zur theoretischen Fassung der Staatlichkeit, dass „Staatsmacht sich als Resultante widerstreitender Kräfte in den repressiven und ideologischen Apparaten formiert – als prekäre ‚Kompromissstruktur mit Dominante‘“ (Elbe 2005: 4). Die Analyse staatlich-politischer Steuerung muss deshalb vor dem Hintergrund der engen Verknüpfung politisch-administrativer und privatwirtschaftlicher Interessen stattfinden. Poulantzas fasste in seiner Studie *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*. (2002) den Staat entsprechend als verdichtete Materialität der nichtstaatlichen Klassenverhältnisse, wodurch klar wird, dass die gesellschaftlichen Kämpfe determinieren, welche Gestalt die Gesamtheit staatlicher Institutionen annimmt, und zugleich offen bleibt, wie und nach welchen Prinzipien innerhalb staatlicher Arenen gesellschaftliche Kämpfe bzw. Konflikte Wirkungen erzeugen. Politisch-administrative Systeme in staatlichen Mehrebenensystemen kapitalistischer Produktionsweise sind auf Grund der Verschränkung und Identität staatlich-politischer und privatwirtschaftlicher Interessen, z. B. an konkurrenzoptimalen Kapitalakkumulationsbedingungen, im Rahmen interregionaler Konkurrenz nur teilautonom (oder orientiert an Poulantzas „relativ autonom“), weshalb die

Einbeziehung ökonomischer Prinzipien und politischer Ökonomieanalysen in politikwissenschaftliche Analysen geboten ist (vgl. zu ökonomischen . Die *Globale Politische Ökonomie* fasst das Verhältnis von Staat und Ökonomie explizit als ein Abhängigkeitsverhältnis (vgl. zur „structural power of capital“ Gill/Law 1993: 93 ff) im Rahmen dessen staatliche Politiken auf die Kapitalakkumulationsinteressen reagieren müssen, um Investitionen und Arbeitsplätze zu attrahieren und politische Legitimation zu erhalten (vgl. zur Ideologie der „Alternativlosigkeit“ Gill/Law 1993: 107; vgl. zur Abhängigkeitshypothese auch Harvey 2014). Mit der *Systemtheorie* als möglicher makrosoziologischer Hintergrundtheorie lassen sich die engen Verbindungen zwischen sektoralen AkteurlInnen im Rahmen des Konzepts der Politiksektoren nicht erfassen, da jene gerade die strukturelle Trennung der Teilsysteme betont. Zugleich hat Luhmann mit den Begriffen „strukturelle Kopplung“ und „Interpenetration“ eine Tür für die, der Studie zu Grunde liegende Annahme, hinsichtlich des expansiven Charakters der Produktionsweise (Wirtschaft) samt deren Verwertungsgesetzmäßigkeiten in andere Teilsysteme hinein, offen gelassen. Allerdings wird im Rahmen der Systemtheorie die, in der vorliegenden Studie als zentraler Erklärungsansatz eingeschätzte, Abhängigkeit der Staatlichkeit von der hegemonialen Wirtschaftsform, die kapitalistische Produktionsweise, nicht mit der gleichen theoretischen Bedeutung fokussiert. Die *Staatstheorie der Policy-Analyse* ist als theoretischer Hintergrund einer empirischen Erfassung der Verschränkung staatlich-politischer AkteurlInnen und Interessen weniger geeignet, da die aus der anglo-amerikanisch inspirierten *Policy-Forschung* entstammende Annahme einer „nach innen schwach ausgebildeten Staatsgewalt und Staatstätigkeit“ (Holtmann/Putz 2004: 10) auch eine theoretische Konzeptualisierung staatlich-bürokratischer Eigeninteressen erschwert und insgesamt eine Abwendung innerhalb der *Policy-Analyse* vom Staat erfolgte (ebd.: 2010). Diese tendenziell stärkere Abwendung vom Staat, als eigeninteressiertem und zugleich strukturell von der Kapitalakkumulation abhängigem Untersuchungsgegenstand, steht im Einklang mit den Annahmen der *Governance-Forschung*, wonach, statt der Analyse der asymmetrischen Machtverhältnissen zwischen staatlich-politischen AkteurlInnen und AkteurlInnen der Produktionsweise auf der Grundlage der Dispositionsfreiheit der ProduktionsmitteleigentümerInnen innerhalb der Produktionsverhältnisse einerseits und andererseits innerhalb der jeweiligen AkteurlInnengruppen, eher die Untersuchung einer kooperativen Einbindung gesellschaftlicher AkteurlInnen, ohne grundsätzlich hinsichtlich der asymmetrischen Machtverhältnisse auf Grund der Stellung im Produktionsverhältnis zu differenzieren, in Steuerungsprozesse im Vordergrund steht. Gänzlich unvereinbar sind die Annahmen der *Policy-Analyse* und der *Governance-Forschung* mit der Konzeptualisierung der Verschränkung staatlich-politischer und ökonomischer AkteurlInnen jedoch nicht. Die Annahmen der *Policy-Analyse* und der *Governance-Forschung* basieren allerdings stärker auf einer Abwendung von Machtverhältnissen bzw. nehmen eine vermeintliche Transformation von Machtverhältnissen an. Damit geht die Vernachlässigung der Produktionsweise als empirisch strukturell dominierender Faktor einher. Die theoretische Annahme der Verschränkung staatlicher und nichtstaatlicher Interessenlagen, Mayntz führte jüngst

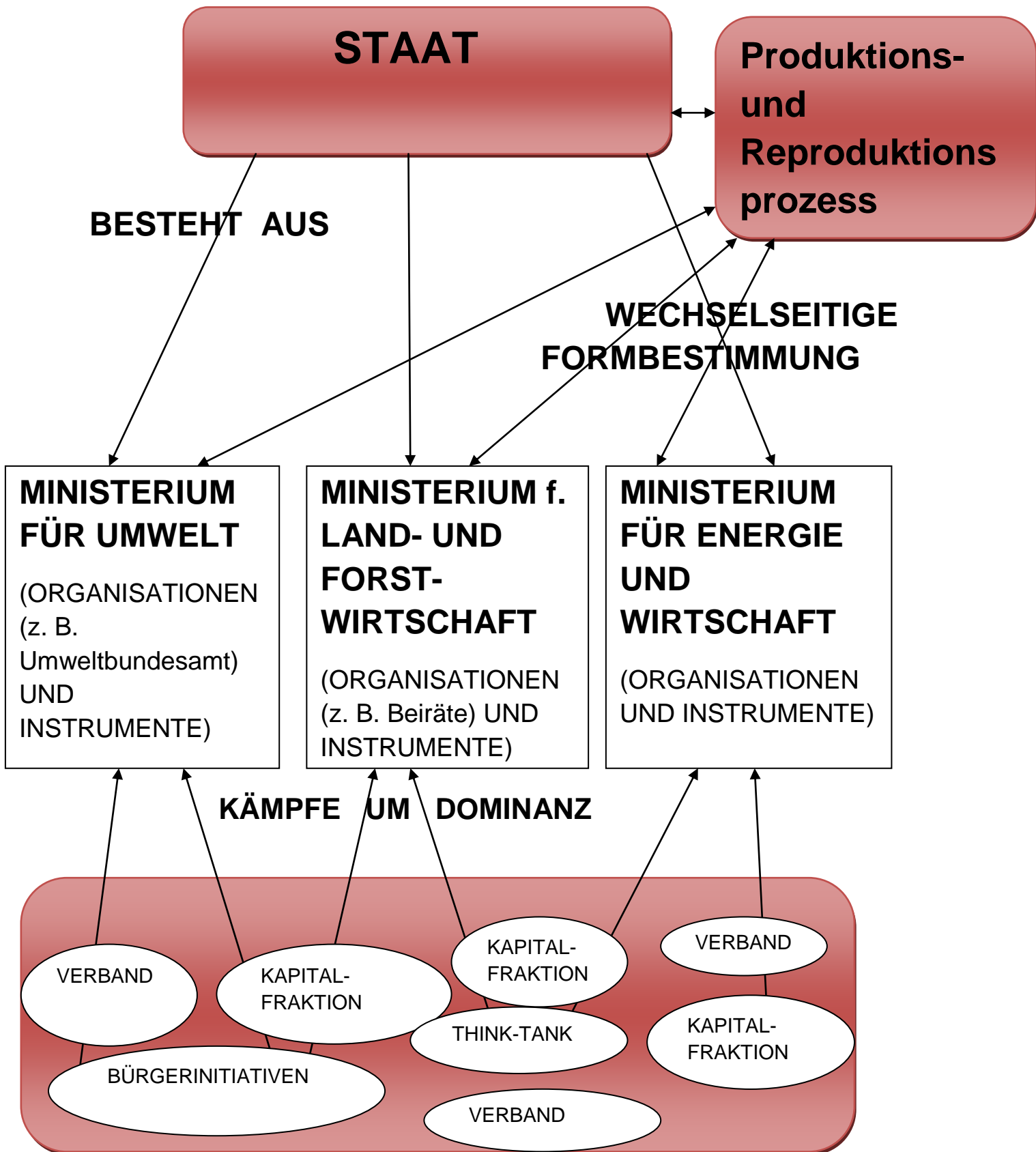
die Verschmelzung zu „ökonomischen Staatsinteressen“ (Mayntz 2014: Zusammenfassung) an, liefert starke Hinweise für die Erklärung politischer Prozesse und der Materialität der Staatsapparate, z. B. Gesetze und Bürokratien. So wird entsprechend der theoretischen Annahme der Verschränkung der Interessenlagen angenommen, dass die Bürokratien der Land- und Forstwirtschaft prioritär ökonomieorientiert ausgerichtet (Status quo- und ökonomieorientiert) sind. Mit der theoretischen Annahme der Verschränkung der Interessen von Staat und KapitaleigentümerInnen, z. B. an konkurrenzoptimalen Standortbedingungen, werden theoretisch die wissenschaftlichen Diskurse über die Ökonomisierung der Gesellschaftsformationen gefasst (vgl. Schimank 2009, 2011).

4. Aus den Annahmen der *kritisch-materialistischen Staatstheorie* können darüber hinaus Hypothesen im Rahmen empirischer Forschung generiert werden. Die Annahme der Dominanz privatkapitalistischer Interessen im Rahmen staatlich-politischer Steuerung kann in politikwissenschaftlichen Fallstudien geprüft werden, so wird in der vorliegenden Studie der Forschungshypothese nachgegangen, dass Politikintegrationsprojekte häufig die Dominanz produktionsorientierter Interessen verschleiern. Zugleich bietet die Dominanzhypothese, die Prinzipien kapitalistischer Produktionsweise dominieren im Rahmen staatlich-politischer Steuerung, einen theoretischen Ansatzpunkt für die Genese sozialwissenschaftlicher Prognosen. Anhand der Annahmen der Dominanz der Prinzipien kapitalistischer Produktionsweise und der engen Verbindung zwischen politisch-administrativen Systemen und der (kapitalorientierten) Ökonomie der *kritisch-materialistischen Staatstheorie* können zudem bestehende Gesellschaftstheorien, z. B. die Systemtheorie, kritisiert und reformuliert werden, da, so die Anhänger des Landnahme-Theorems (vgl. u. a. Dörre 2012; Schimank 2009, 2011: 9), die kapitalistische Wirtschaftsform die Prinzipien anderer gesellschaftlicher Teilsysteme dominiert und in andere Teilsysteme, z. B. Kultur, Wissenschaft, etc., expandiert. Schimank spricht vom „Primat des Wirtschaftssystems“ (Schimank 2011: 9). Im Rahmen der *Globalen Politischen Ökonomie* wurde etwa von Gill/Law (1993) argumentiert, dass Staatlichkeit auf Grund der ökonomischen Macht der Produktionsmittel- und KapitaleigentümerInnen in einem strukturellen Abhängigkeitsverhältnis zu letzteren steht, weshalb staatlich-politische Steuerung die Logik der Optimierung der Kapitalakkumulationsbedingungen internalisiert und dieser ideologische Vorgang als alternativlos erscheint (Gill/Law 1993: 107). So kann für agrarpolitische Untersuchungen gefragt werden, ob eine politische Förderung des Agrarstrukturwandels auch aus der Abhängigkeit von Kapitalinvestitionen in ländlichen Regionen im Rahmen globalisierter Konkurrenz folgt.

5. Wenn, Elbe folgend, „Staatsmacht sich als Resultante widerstreitender Kräfte in den repressiven und ideologischen Apparaten formiert – als prekäre ‚Kompromissstruktur mit Dominante‘“ (2005: 4), dann ist die Frage von zentraler Bedeutung, welche Gruppierungen auf Grund welcher Mechanismen und Machtressourcen Dominanz innerhalb der Kompromissstruktur erreichen und damit ihre Interessen verallgemeinern können. Die staatlichen Apparate, z. B. Ministerien,

bilden in ihrer Programmatik und Materialität den Ausdruck besonderer Interessen, die verallgemeinert werden konnten. Entsprechend bilden die verallgemeinerten Interessen und Ziele dominanter AkteurlInnen die Form der Staatlichkeit ab (vgl. Abb. 3 *Kritisch-materialistische Perspektive der Staatlichkeit*; vgl. zur Dominanz ökonomieorientierter Ziele in den Sektorprogrammen der Forst- und Landwirtschaft: Käufer/Krott/Hubo/Giessen 2013; Giessen/Hubo/Krott/Käufer 2013), sodass die im nichtstaatlichen Produktionsprozess, hier muss insbesondere für den Forstsektor angeführt werden, dass auch die staatlich organisierte Produktion (z. B. Landesforsten) an den Gesetzmäßigkeiten der Betriebswirtschaft ausgerichtet wird, entstandenen Interessen die Form der Staatlichkeit weitestgehend bestimmen. Hösler formulierte hierzu, dass „die Korrelation zwischen ökonomischen Verhältnissen und politischer, geistig-kultureller Tätigkeit nach Helmut Fleischer nicht als Kausalverhältnis, sondern als eine „Fundierungs-Relation“ gesehen werden muss: Das eine (materielle Existenzsicherung) ist die Grundlage des anderen (Politik, Ideologie, Kultur)“ (Hösler 1998: 48). Weiter setzten „der Entwicklungsgrad der Produktivkräfte und die Produktionsverhältnisse keine Denk- und Handlungszwänge, sondern erschließen Möglichkeitsbedingungen, die durch tätige Subjekte aktualisiert werden müssen“ (ebd.: 48). Staatlichkeit und Produktionsprozess prägen sich folglich wechselseitig durch das Handeln von AkteurlInnen in ihrer konkreten Form aus (vgl. Abb. 3). Für den Prozess der Verallgemeinerung besonderer Interessen (und Ziele) als materieller Ausdruck der Staatlichkeit sind die Machtressourcen der jeweiligen AkteurlInnen deshalb von zentraler Bedeutung und kritisch-materialistische Politikforschung muss jene in ihren Analysen untersuchen. Den spezifischen Zusammenhang von Staatlichkeit und (nichtstaatlicher und staatlich organisierter) Produktionsweise, als Zusammenhang unterschiedlicher Sphären der Machtausübung, hat die kritisch-materialistische Perspektive der Staatlichkeit zu ihrem zentralen Untersuchungsgegenstand (vgl. zum „Beziehungsgeflecht zwischen ökonomischer, politischer und ideologischer Macht“ Hösler 1998: 46). In der Luhmannschen Systemtheorie wird Macht als eines von zahlreichen Phänomenen sozialen Handelns gedeutet (vgl. Brodocz 1998: 183), welches durch eine besondere Form der Kommunikation und die Absicherung durch negative Sanktion (ebd.: 187) gekennzeichnet ist. Macht ist in der systemtheoretischen Perspektive lediglich im Teilsystem Politik zentral, weshalb die Machtressourcen, welche aus der Produktion folgen, nicht als solche erfasst werden (ebd.: 187). Die Dispositionsfreiheit über die Produktionsmittel, und die damit einhergehende private Aneignung und Formung gesellschaftlicher Naturverhältnisse, und die Arbeitskraft im Rahmen des Produktionsverhältnisses werden nicht thematisiert.

Abbildung 3: Kritisch-materialistische Perspektive der Staatlichkeit



Quelle: eigene Darstellung

## 2.2 Politikintegration

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) kritisiert die unzulängliche „Integration“ wasserpolitischer Ziele in die GAP (Europäischer Rechnungshof 2014). So stellt der EuRH fest, dass der Vergleich zwischen den wasserpolitischen Zielen der GAP und den zwei agrarumweltpolitischen Instrumenten zur Ausrichtung landwirtschaftlicher Landnutzungspraktiken auf wasserpolitische Ziele, die Cross-Compliance-Regelung und der Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ergeben habe, dass die Instrumente die Ziele nicht in ausreichendem Umfang unterstützten (Europäischer Rechnungshof 2014). Der EuRH verweist darauf, dass 51 % der gesamten öffentlichen (EU, national, subnational) Budgetmittel der EU-Mitgliedstaaten für die Entwicklung des ländlichen Raums in der Förderperiode 2007-2013 für Maßnahmen mit Bezug zum Wasserressourcenschutz zur Verfügung standen (European Court of Auditors 2014: 12). Dennoch sind die Ergebnisse nicht den formalen Zielen entsprechend. Dieser Sachverhalt verdeutlicht die wissenschaftliche Notwendigkeit „Politikintegration“ als politisch-praktisches Konzept und normative Vorstellung von der Gestaltung politischer Programme kritisch zu reflektieren. Die Umsetzung von EU-Umweltschutz durch Politikintegration ist dem EuRH folgend unzulänglich. Welche Faktoren bestimmen das Niveau der Umsetzung von (EU-Umweltpolitik)integration?

### 2.2.1 Politikintegration: ein ambivalentes und normatives Konzept

Bornemann weist nach, dass Politikintegration „ein seit geraumer Zeit in unterschiedlichen Diskussionszusammenhängen kursierendes Konzept [ist, R.K.], das auf problematische Folgen der Ausdifferenzierung im System politischer Problembearbeitung verweist“ (Bornemann 2012: 23). Der EuRH fokussiert diese Fragmentierung politischer Problembearbeitung aus der Perspektive steuerstaatlicher und bürokratischer Evaluierung politischer Programme und diagnostiziert aus einer zentralstaatlichen EU-Supervisionsperspektive eine unzureichende Abstimmung zwischen getrennten Politikbereichen. Somit wird ersichtlich, dass „Politikintegration“ als ein konkreter Modus der Problembearbeitung in fragmentierten politisch-administrativen Systemen vorgestellt wird. Nach Feindt wird Umweltpolitikintegration (engl.: environmental policy integration (EPI)) entsprechend dieser, durch den EuRH artikulierten, politpraktischen Vorstellungen als “policy approach that focuses on the causes of environmental problems and proceeds from additive outsider regulation to integrative consideration of environmental concerns in those areas where they originate (Lenschow 2002b; OECD 2002; Bohne 2006)” (Feindt 2010: 301) gefasst. Aus wissenschaftlicher Perspektive betrachtet, erfasst Politikintegration allgemein „die umfassende Abstimmung ausdifferenzierter politischer Problembearbeitungsaktivitäten zur Bewältigung politischer Probleme, welche die Grenzen etablierter Politikbereiche überschreiten (vgl. Meijers 2004; Persson 2007; Underdal 1980)“ (Bornemann 2012: 23). Fragmentierte politisch-administrative Systeme, z. B. in der Form der Landnutzungssektoren Land- und Forstwirtschaft, erfordern in dieser Betrachtungsweise eine „umfassende Abstimmung“ (ebd.: 23). Die Verwendung des

Begriffs Politikintegration ist dabei äußerst heterogen, so wurde Politikintegration als Sammelbegriff für diverse Beschreibungen politischer Abstimmungsprozesse wie „»policy coherence« (OECD 2002b, 2003; Aberbach/Derlien/Rockman 1994; May et al. 2005; May/Sapotichne/Workman 2006) und »policy consistency« (Pal 2001: 10ff.), von »cross-cutting policy-making« (Flynn 1999), »holistic government« (6 1997) bzw. »holistic governance« (6 et al. 2002), »joined-up government« (Ling 2002; Bogdanor 2005; Pollitt 2003; Ling 2002), »policy co-ordination« (Peters 1998b; Metcalfe 1994) und in einem weiteren Sinne auch von »collaborative public management« (McGuire 2006)“ (Bornemann 2012: 40) etabliert. In der umweltpolitischen Forschung hat das Konzept der Politikintegration „seit jeher...einen besonderen Stellenwert“, da „Umweltprobleme, so eine verbreitete These, aufgrund ihrer Komplexität und ihres Querschnittscharakters am wirkungsvollsten durch die Integration von Umweltschutzbelangen in andere Politikfelder bearbeitet werden könnten“ (ebd.: 24) und problemorientierte Instrumente entwickelt werden müssten (vgl. Jordan/Lenschow 2010; Schulz/Krumm/Bücking et al. 2014; Sgobbi 2010). Weiterhin gehöre folglich der „Ruf nach Umweltpolitikintegration zum Standardrepertoire umweltpolitischer Reformforderungen – ein Ruf, der, wie eine steigende Zahl empirischer Studien zeigt, in der politischen Praxis durchaus mehr oder weniger weitreichende und erfolgreiche Reformdynamiken ausgelöst hat“ (Bornemann 2012: 24). Hierin kommt die normative und appellative Dimension von „Politikintegration“ zum Ausdruck. Aus einer normativen und reformorientierten Umweltforschung werden Forderungen hinsichtlich der Intensivierung von Politikintegration an das politisch-administrative System gerichtet. Neben dieser normativen und appellierenden Umweltpolitikforschung besteht eine stärker analytische Forschung zu Politikintegration. Diese fasst „Policy-Integration...als Kategorie zur Kennzeichnung und Beschreibung bestimmter empirisch beobachtbarer Phänomene“ und „dieser empirisch-analytische Teildiskurs widmet sich einer Klärung der Frage, wie Policy-Integration als empirisches Phänomen beschrieben und erklärt werden kann (Shannon/Schmidt 2002; Briassoulis 2005a, 2005b)“ (Bornemann 2012: 41). Diesem Teildiskurs ist die vorliegende Studie zuzuordnen. Um die analytische Schärfe der Studie hinsichtlich der Erklärung des Phänomens „Politikintegration“ zu erhöhen, wird eine kritisch-materialistische und machtreisourcenorientierte Perspektive eingenommen. Dies ist vor dem Hintergrund der politökonomischen Rahmenbedingungen kapitalistischer Produktionsweise und Gesellschaftsformation notwendig, da „Politikintegration“ im Bereich der Umweltpolitikforschung als Abweichung vom Status quo der bestehenden dominanten Produktionsweise betrachtet werden kann. Dies wird etwa deutlich, wenn Bornemann darauf hinweist, dass das Konzept der Politikintegration „im Zusammenhang mit Überlegungen der politischen Umsetzung der Idee einer nachhaltigen Entwicklung aktualisiert“ (ebd.: 23) wurde und wird. So gebe es eine „neuere rhetorische Allianz zwischen Nachhaltigkeit und Politikintegration“ (ebd.: 23). Fraglich ist folglich, inwieweit „Politikintegration“ eine Kampfansage an die gegenwärtig dominante gesellschaftliche Produktionsweise oder eine Strategie zur Beibehaltung des Status quo darstellt. Politikintegration als „Konzept taucht einerseits in wissenschaftlichen



und andererseits in politischen Zusammenhängen auf“ (Bornemann 2012: 41). Ist hierin ein Hinweis auf die gesamtgesellschaftliche Relevanz des Konzepts vor dem Hintergrund der Auswirkungen der dominanten gesellschaftlichen Produktionsweise und der staatlichen Verfasstheit zu sehen? Der Beantwortung dieser Frage wird sich in der vorliegenden Studie anhand kritisch-materialistischer Reflexionen des Konzepts und dessen materieller Auswirkungen im Bereich der (land- und forstwirtschaftlichen) Landnutzung angenähert. Policy-Desintegration wird als Ursache für die Notwendigkeit von Policy-Integration diagnostiziert (Bornemann 2012: 43). So wird festgestellt, dass die „Existenz ausdifferenzierter und spezialisierter Bereiche der Politikproduktion“, wonach „Policy-Making innerhalb räumlich, sachlich und sozial getrennter, politisch-institutionell formierter und zum Teil historisch verfestigter Politikbereiche stattfindet (Shannon/Schmidt 2002)“ (ebd.: 43). Diese Beobachtung findet ihre theoretische Entsprechung im Konzept der Politiksektoren (vgl. Kap. 2.1 *Politiksektoren*). Dabei stellt das Konzept der Politiksektoren eine wissenschaftliche Reaktion auf die empirisch beobachtbare Fragmentierung von Politikproduktion vor dem Hintergrund des Charakters der Staatlichkeit als Raum „immerwährende[r] Schlacht“ (Foucault 2013: 38) zwischen unterschiedlichen Akteursgruppen mit dem Ziel der Ausrichtung staatlicher Politik zu Gunsten eigener Interessen dar (vgl. Kap. 2.6 *Machtressourcen*). Policy-Integration wird im Rahmen der oben dargestellten Diagnose von Policy-Desintegration als ein „Reparaturmechanismus«, der die durch zentrifugale Kräfte induzierte Fragmentierung des Systems der politischen Problemverarbeitung eindämmen und die damit verbundenen Dysfunktionalitäten beheben soll (Jordan 2002)“ (Bornemann 2012: 45) entgegengestellt. Policy-Integration oder Politikintegration bekommt damit eine klar reformorientierte Dimension um „policy-übergreifende Themen und Probleme (»cross-cutting issues«) zu bewältigen (Meijers 2004: 10)“ (Bornemann 2012: 45). Somit erscheint „Policy-Integration als Ansatz der Ordnung der politischen Problembearbeitung, der sich auf die Steigerung der Kohärenz, Effektivität und Effizienz nicht einzelner Policies für sich, sondern des Systems der politischen Problembearbeitung insgesamt bezieht“ (ebd.: 45). Ziel ist nach dieser Lesart gegensätzlich ausgerichtete Politikbereiche, Akteursgruppen und Interessen miteinander zu versöhnen, um die Kosten und negativen Auswirkungen der Problembearbeitung zu reduzieren. Als Ursache für den wissenschaftlichen und politischen Diskurs über Politikintegration identifiziert Bornemann gesellschaftliche Differenzierung, Spezialisierung und die Fragmentierung der Problembearbeitung im politisch-administrativen System (Bornemann 2012: 20, 45). Ausgangspunkt für die hier zu Grunde liegende Konzeptualisierung und Anwendung des Begriffs der Politikintegration ist die Diagnose, dass die Landnutzungssektoren Forst- und Landwirtschaft sowohl Verursacher als auch Betroffene von Umweltschädigungen sind und daraus Konflikte beim Versuch, Politikintegration als politisch-praktische Strategie zur Ökologisierung der Landnutzung umzusetzen, resultieren. Fraglich ist, inwieweit Politikintegration zur Umsetzung von EU-Umweltschutz beigetragen hat.

### **2.2.2 Horizontale Politikintegration**

Giessen weist darauf hin, dass das Konzept der Politikintegration die „incorporation of “new” objectives into existing sectoral policies” (Giessen 2011a: 293) beinhaltet. Für den Bereich der Umwelt- und Naturschutzpolitikforschung bedeutet dies, dass umwelt- und naturschutzpolitische Belange ausgehend von der EU-Ebene in andere Politiksektoren überführt werden, etwa durch die Aufnahme umwelt- und naturschutzpolitischer Ziele oder durch Einführung neuer oder Anpassung bestehender Instrumente an Belange des Klima-, Natur- und Umweltschutzes. Diese Vorgehensweise wird unter dem Schlagwort *Environmental Policy Integration (EPI)* diskutiert (ebd.: 294). Horizontale (Umwelt-) Politikintegration benennt eine politische Strategie, welche darauf abzielt, externe, z. B. umweltpolitische, Belange in bestehende Politikbereiche auf einer Governance-Ebene zu inkorporieren. Nach Giessen steht im Rahmen Horizontaler Politikintegration die formale Aufnahme z. B. umwelt- und naturschutzpolitischer Ziele im Vordergrund (Giessen 2011a: 295). Die formal aufgenommenen, sektorexternen Belange werden anschließend durch sektorale Organisationen verwaltet, weshalb es zur Dominanz originär sektoraler Interessen kommen kann (ebd.: 295).

### **2.2.3 Vertikale Politikintegration**

Politikwissenschaftlich gefasst, zielt Vertikale Politikintegration als politisch-praktische Strategie darauf ab, sektorexterne Belange über verschiedene Governance-Ebenen hinweg innerhalb eines bestehenden Sektors zu verankern. Das bedeutet, dass sektorexternen Belange in die Sektorprogramme z. B. auf EU-Ebene, auf nationaler, subnationaler, regionaler und lokaler Ebene aufgenommen und deren Implementierung und Vollzug durch die Akteure des externen Sektors überwacht werden müssen (Giessen 2011b: 487). So hat der Umwelt- und Naturschutzsektor zu überprüfen, ob die biodiversitätsbezogenen (CBD, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt) oder die wasserpolitischen (WRRL) Ziele in den Programmen des Agrarsektors (national, subnational) berücksichtigt werden und ob die Umsetzung den Zielen entsprechend instrumentell ausgestaltet wird (ebd.: 487). Der EuRH hat dementsprechend stellvertretend aufgezeigt, wie ambitioniert die EU-Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie (Richtlinie 91/676/EWG) als integraler Bestandteil der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) und agrarsektoraler Programme vorgegangen sind (ECA 2014: 24). So verweist der EuRH darauf, dass in 2013 gegen acht Mitgliedstaaten (Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Polen und Slowakei) Verfahren wegen Verstößen gegen die Nitratrichtlinie vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) bearbeitet wurden (ECA 2014: 24). Hieraus kann abgeleitet werden, welche Handlungsspielräume einzelne AkteurInnengruppen im politisch-administrativen Mehrebenensystem haben, um (vertikale) Politikintegration zu blockieren. Blockaden vertikaler Politikintegration folgen aus dem Konflikt zwischen bestehenden ökonomieorientierten Sektorinteressen und den externen Belangen. Nachfolgend wird deshalb anhand der Fallstudien (Kap. 7.1, 7.2 und 7.3) aufgezeigt, inwieweit (vertikale) Politikintegration

ausgehend von natur- und umweltschutzpolitischen EU-Programmen im nationalen und insbesondere subnationalen Politiksektor Landwirtschaft, der Forstsektor dient dabei vereinzelt als Vergleichsfolie, blockiert oder vorangetrieben werden konnte.

#### **2.2.4 Punktuelle Politikintegration – Selective Policy Integration (SPI)**

Punktuelle Politikintegration oder Selective Policy Integration (SPI) kann als strategischer Modus der Problembearbeitung und als Ansatz für politischen Wandel aus der Perspektive von Politiksektoren mit vergleichsweise geringer Machtressourcenausstattung beschrieben werden. So ist der Umwelt- und Naturschutzsektor in Relation zu den traditionellen und lange etablierten Landnutzungssektoren Agrar- und Forstwirtschaft als Politiksektor mit geringeren Machtressourcen ausgestattet (kritische Anmerkungen zur Vergleichbarkeit von Machtressourcen über Sektorgrenzen hinweg u. a. bei Hoffmann-Lange 2003: 114), von dem allerdings Impulse für politischen Wandel ausgehen. Hubo beschreibt, dass politischer Wandel bezogen auf die dominanten Landnutzungspraktiken auf „competing interests of social groups which are established and those who claim to participate postulating the need of change“ (Hubo 2013: 1) beruht. Politische Forderungen etwa hinsichtlich der Ökologisierung der dominanten Produktionsweise, die von „schwachen“ Akteursgruppen, z. B. ehrenamtlicher Umwelt- und Naturschutz, an bestehende Politiksektoren herangetragen werden, können vor dem Hintergrund der Machtasymmetrien im fragmentierten PAS zu symbolischen Zugeständnissen oder gar zu Ablehnung oder Ignoranz führen. Hieran wird die Grundauffassung der Studie hinsichtlich des Konzepts der Politikintegration deutlich. Dieses ist ein konflikttheoretisches Konzept im Rahmen des „demokratischen Klassenkampfes“ (Korpi 1983) zwischen Fraktionen und Klassen und deren Verbänden (vgl. Demirovic 2005: 62; Hansen 2006; Kraus 2003: 106) um die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen kapitalistischer Produktionsweise. Asymmetrische Machtressourcen als politischer Hintergrund bedingen die Notwendigkeit, dass „schwache“ Politiksektoren „focus on specific instruments, depending on political windows for opportunities and on political resources that are available for the sector“ (Hubo 2013: 5). Als strategisch notwendiger Schritt zur Übertragung sektorexterner Belange in die dominanten Sektoren ist eine Analyse der Machtressourcenausstattungen relevanter AkteurInnen aus der Perspektive der „schwachen“ AkteurInnen notwendig, um die Optionen für mögliche Bündnisse in den Blick zu nehmen. (Punktuelle) Politikintegration wird nach dieser Darstellung nicht als neutraler Vorgang der „Regierungs- und Verwaltungsoptimierung“ präsentiert, sondern realitätsnah abgebildet, indem darauf hingewiesen wird, dass „political issues are not neutrally or interest free recognised as important tasks, but policy actors are engaged in agenda setting“ (Hubo 2013: 1). Weitergehend wird argumentiert, dass „the comprehensive task itself appears as a strategy of political actors within the context of policy sectors, aiming to enforce sector specific concerns against other interests“ (ebd.: 1). Aus kritisch-materialistischer Perspektive kann argumentiert werden, dass die ökonomieorientierten Kapitalfraktionen Politikintegration nutzen, um die dominante Produktionsweise und die begleitenden

politischen Rahmenbedingungen grundsätzlich unangetastet zu lassen oder deren Vorteilhaftigkeit zu forcieren. An dieser Stelle wird die vollständige Abkehr von der Vorstellung von Politikintegration als „Reparaturmechanismus“ (Bornemann 2012: 45) deutlich. Stattdessen wird anhand dieser Definition von punktueller Politikintegration (SPI) als strategischer Modus ersichtlich, dass in der Konkurrenz um die Gestaltung von politischen Programmen keine neutrale Option „Politikintegration“ besteht. Aus der Perspektive der sog. „schwachen“ AkteurInnen ist mit diesem Konzept die Einschätzung verbunden, dass durch gezielte Interventionen bei möglicherweise geöffneten Gelegenheitsfenstern „at least few but effective solutions come into force“ (Hubo 2013: 5). Anhand des Konzepts der Punktuellen Politikintegration können zwei Erkenntnisse gewonnen und dem wissenschaftlichen Diskurs über Politikintegration hinzugefügt werden:

-*erstens* ist Politikintegration kein neutraler Vorgang der Regierungs- und Verwaltungsoptimierung vor dem Hintergrund politökonomischer und politisch-administrativer Ineffizienzen sondern ein strategischer und umkämpfter Vorgang um die Absicherung bzw. Infragestellung sektoraler Machtressourcen und Akkumulationsbedingungen und

-*zweitens* können anhand des strategischen Modus „punktuelle Politikintegration“ realistische Einschätzungen über Machtasymmetrien, Bündnisoptionen und Umsetzungspotentiale für die Durchsetzung sektorexterner Belange gewonnen werden.

Hinsichtlich der Beantwortung der Fragestellung nach den Faktoren, die das Niveau der Umsetzung von EU-Umweltschutzpolitikintegration bestimmen, kann das Konzept der punktuellen Politikintegration Antworten liefern, da die politischen Prozesse zur Umsetzung von EU-Umweltschutzziele in ihrem Charakter als Kämpfe der Durchsetzung antagonistischer politisch-ökonomischer Ideologien dekonstruiert werden. Brand/Görg/Wissen argumentieren, dass der „Staat selbst ein Terrain sozialer Auseinandersetzungen, auf dem verschiedene soziale Kräfte um die Verallgemeinerung ihrer Interessen und Wertvorstellungen bzw. die Anerkennung ihrer sozialen Identitäten (als MigrantInnen, als Homosexuelle etc.) kämpfen“ (2007: 225). Dieses bedeutet für Politikintegration, dass die Machtressourcen antagonistischer AkteurInnen das Niveau jener und damit die Materialität der Staatlichkeit bestimmen. Die Machtressourcenausstattung „schwacher“ Sektoren, z. B. die Kontrollfähigkeit umweltbezogener Landnutzungspraktiken oder zur Kontrolle des Vollzugs z. B. des Agrarumweltrechts, ist ein Faktor, der Aufschluss über das Niveau der Umsetzung von EU-Umweltschutz und Politikintegration geben kann. Dabei ist die, z. B. Finanzielle, Machtressourcenausstattung der Sektoren bereits das Ergebnis vergangener politökonomischer Ideologiekämpfe. Aus einer Perspektive (agrar- und forst-) sektoraler Steuerung kann Politikintegration daher den Modus der Kontrolle ökonomiefremder Logiken durch Inkorporation darstellen (vgl. zur wohlfahrtsstaatlichen Steuerung antagonistischer Logiken Lessenich 2012: 148 ff).

## 2.3 Nachhaltigkeit – Dimensionen nachhaltiger Entwicklung

Nachhaltigkeit ist ein entkernter Begriff (Arts 1994: 6; Jänicke 1993: 149; Sachs 1995: 14), der entsprechend der Interessen der AkteurInnen verwendet wird. Die Definitionsmacht einzelner AkteurInnen entscheidet darüber, welche Politiken, Praktiken oder Technologien als „nachhaltig“ bezeichnet werden können und welche nicht. Eblinghaus und Stickler (1996) verweisen etwa darauf, dass Nachhaltigkeit bzw. dessen Zuspitzung auf „Nachhaltige Entwicklung“ als diskursives Element u. a. attraktiv ist wegen der „Vagheit des Begriffs“, der vermeintlichen „Vermittlung zwischen den Gegensätzen, Entwicklung und Umwelt bzw. Ökologie und Ökonomie, Umweltschutz und Technik“ und der „Harmonisierung konfliktiver Interessengruppen“ (ebd.: 40/41). Im vorliegenden Kapitel wird deshalb der Versuch unternommen „Nachhaltigkeit“ kritisch-materialistisch zu fassen und operationalisierbar zu machen. Hierzu wird teilweise auf Beiträge zum Gegenstand nachhaltiger Entwicklung ländlicher Regionen (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013; Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013) verwiesen. „Nachhaltigkeit“ wird, orientiert an diesen Beiträgen, in fünf Einzeldimensionen unterteilt: Ökologieorientierung, Ökonomieorientierung, Regionale Orientierung, Globale Orientierung und Soziale Dimension, und dementsprechend dem gängigen Drei-Säulen-Modell der Nachhaltigkeit zwei weitere Dimensionen hinzugegestellt.

### 2.3.1 Ökologieorientierung

*Festlegung von naturalen Sollzuständen für angenommene positive Umweltwirkungen* wird als *Ökologieorientierung* definiert. Als Teilbereiche der Ökologieorientierung stehen etwa „*Integrität der Ökosysteme*“, „*Tragfähigkeit*“ und „*Artenvielfalt*“ (Eblinghaus/Stickler 1996: 53). Dabei wird anhand der Ökologieorientierung zumindest eine teilweise Abkehr von der anthropozentrischen Perspektive auf „gesellschaftliche Naturverhältnisse“ (Eblinghaus/Stickler 1996: 53), als Begriff zur Fassung der Abhängigkeit des „Natur“-begriffs von gesellschaftlicher Definitionsmacht, vollzogen und eine stärker ökozentrische Perspektive, wonach auch nicht-individuellen Einheiten, z. B. Ökosystemen, ein eigene Bedeutung zukommt, eingenommen. Die Betonung von „Tragfähigkeit“ innerhalb der Ökologieorientierung beinhaltet eine teilweise Aufnahme anthropozentrischer Belange, da „die Erhaltung des Naturkapitals als Grundlage für wirtschaftliche und soziale Aktivitäten (Konzept der starken Nachhaltigkeit nach Rehbinder 2008: 92; Ott/Döring 2004)“ (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 5; Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013: 383) fokussiert wird. Strukturell steht die Ökologieorientierung der Ökonomieorientierung antagonistisch gegenüber (analog Soziale Dimension).

### 2.3.2 Ökonomieorientierung

Zur theoretischen Fassung wirtschaftlicher „Entwicklung“ wird in der vorliegenden Studie *Ökonomieorientierung* als Begriff für die *Ausrichtung staatlicher Politiken und einzelunternehmerischer wie unternehmensverbandlicher Strategien auf wirtschaftliches Wachstum und die Sicherstellung der gesamtwirtschaftlichen Produktionsbedingungen* verwendet. Dabei beinhaltet die Ökonomieorientierung eine

Steigerung des Produktionspotenzials (Donges/Freytag 2004: 12) durch „Erweiterung des produktiven Potentials (Fabrikgebäude, Maschinen, Rohstoffe, Arbeitskräfte)“ (Conert 2002: 19) oder „Innovationen“, [als, R.K.] einzelunternehmerische Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität“ (Conert 2002: 19) und dessen Umsetzung zur Herstellung von Waren und deren Verkauf, welcher wiederum eine Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) und der Unternehmensprofite ermöglicht. Zentral ist daneben die private Dispositionsfreiheit über die Produktionsmittel. Diese theoretische Fassung der Ökonomieorientierung umfasst sowohl eine staatlich-politische als auch eine einzelunternehmerische und unternehmensverbandliche Perspektive. Sowohl politisch-administrative Territorialeinheiten als auch Einzelunternehmen und Unternehmensverbände können diese Ökonomieorientierung einnehmen.

### **2.3.3 Regionale Orientierung**

Sind staatlich-politische Steuerung und einzelunternehmerische (verbandliche) Strategien auf eine *Stärkung regionaler Kreisläufe ausgerichtet, sodass als Ergebnis mittel- bis langfristig autochthone regionale Entwicklungen als Extreme folgen können* (Böcher 2008; Hahne 1985, 2013), wird nachfolgend der Begriff *regionale Orientierung* verwendet. Die Mobilisierung intraregionaler Ressourcen zur Ermöglichung regionsinterner Entwicklungen steht im Vordergrund. Gegenstand dieser Dimension ist die Entscheidung, inwieweit für die Gestaltung intraregionaler Prozesse extraregionale Ressourcen, z. B. Investitionskapital und Warennachfrage, benötigt werden. Regionale Orientierung ist als Reaktion auf negativ definierte Abhängigkeiten von Territorialeinheiten von externen Entwicklungen ein strategisches Teilelement des „Nachhaltigkeits“-diskurses und soll der Stärkung der Resilienz betroffener Territorialeinheiten dienen. So wird im Diskurs über erneuerbare Energieerzeugung die politökonomische Abhängigkeit von Territorien von externer Energieversorgung als Argument für eine stärkere regionsinterne Versorgung benutzt. Wird die stoffliche Dimension regionaler Entwicklung betont, so ist eine starke Verbindung zur Ökonomieorientierung gegeben.

### **2.3.4 Globale Orientierung**

*Globale Orientierung* umfasst die *Ausrichtung staatlich-politischer Steuerung und einzelunternehmerischer bzw. unternehmensverbandlicher Strategien auf den globalen Wettbewerb, welcher einerseits sowohl zwischen Gebietseinheiten um die Ansiedlung von Kapital und zwischen Unternehmen um Marktanteile stattfindet und welcher andererseits bei den Marktführern eine externe Nachfrage nach regionalen Waren und die Mobilisierung extraregionaler Ressourcen erzeugen soll, und extraregionale Förderung beansprucht* (Böcher/Krott 2011). Die globale Orientierung nimmt die global-arbeitsteilige Warenproduktion, das politische Ziel der Steigerung regionaler Attraktivität für Investoren durch „eine regionale Koevolution von technologischen und organisatorischen Formen, gesellschaftlichen Verhältnissen, Beziehungen zur Natur, Produktionssystemen, Lebensweisen und gedanklichen Vorstellungen von der Welt“ (Harvey 2014: 191) und die zwischenterritoriale

Regulation in den Blick und thematisiert die Positionierung von Regionen in der Konkurrenz um Anteile am Waren- und Kapitalverkehr. Dabei entstehen entsprechend unterschiedlicher regionaler Entwicklungsstufen interregionale Ungleichgewichte, da einzelne Regionen mehr Investitionskapital attrahieren können, was zu relativer Unterentwicklung bei den „Verlierern“ führt (vgl. Harvey 2014: 191/192; Myrdal 1958). Wegen des Unterentwicklungsrisikos auf Grund Kapitalmangels konkurrieren politisch-administrative Territorialeinheiten um die Verbesserung der politökonomischen Rahmenbedingungen (Harvey 2014: 192). Im Rahmen der kapitalistischen Produktionsweise, welche nach dem sozialwissenschaftlichen Konzept der „Landnahme“ (vgl. Dörre 2009: 39; Dörre 2013: 82 ff.) expansiv ist, wurde die globale Orientierung zur dominanten Strategie staatlich-politischer und privatwirtschaftlicher AkteurInnen.

### **2.3.5 Soziale Dimension**

Unter der *sozialen Dimension* werden alle *Prozesse und Institutionen der „Ermächtigung, Mitbestimmung“* (Eblinghaus/Stickler 1996: 53) *und der kollektiven Entscheidung über Fragen politökonomischer und kultureller Zusammenhänge* gefasst. Eblinghaus/Stickler argumentieren, dass diese Dimension „am ehesten vernachlässigt“ (ebd.: 53) würde. Die These der Vernachlässigung kann einerseits anhand des diffusen Begriffs der Sozialen Dimension, Eblinghaus/Stickler zählen dazu auch „Soziale Mobilität, Soziale Kohäsion, Kulturelle Identität, Institutionelle Entwicklung“ (ebd.: 53), andere fassen darunter „Entwicklungsfähigkeit“ (Empacher 2002: 5), und andererseits anhand der systemisch bedingten staatlich-politischen und einzelunternehmerischen Einhegung von Demokratisierungsprozessen erklärt werden (Lessenich 2012: 150). Die Soziale Dimension „nachhaltiger Entwicklung“, verstanden als kollektive Entscheidungen über politökonomische Zusammenhänge, steht der Ökonomieorientierung entgegen (vgl. zur staatlichen „Metakoordinationsleistung“ zwischen beiden Lessenich 2012: 148), da letztere ökonomische Effizienz staatlich-politischer und einzelbetrieblicher Entscheidungen und private Dispositionsfreiheit priorisiert (ebd.: 150). Diskursiven Niederschlag findet die soziale Dimension bei Fragestellungen hinsichtlich der Prozessgeschwindigkeit staatlich-politischer Entscheidungsfindung im Rahmen demokratischer Verfahren (vgl. Sartori 1997: 422). Sartori führt als Preis demokratischer Verfahren, welche als Ausdruck der sozialen Dimension „nachhaltiger Entwicklung“ gedeutet werden können, die „Verlangsamung, Filterung und Dosierung der Machtprozesse“ und eine „verzögernde Trägheit“ (ebd.: 422) an. Als Gegenpol und zugleich Voraussetzung der Ökonomieorientierung kann die sozialen Dimension, z. B. durch Förderung „unternehmerischer“ Regionalidentität, dennoch ein Argument für die Attraktion von Kapitalströmen darstellen (zur Voraussetzungsfunktion Harvey 2014: 194; zum Antagonismus Lessenich 2012: 148).

### **2.4 Macht und Machtressourcen**

Macht ist eine Grundkategorie der Politikwissenschaften (Von Beyme 2006: 194) und ihre Bedeutung für die Umweltpolitikforschung wird in zunehmendem Maße

anerkannt (Avelino/Rotmans 2009; Partzsch 2014: 2). Für die vorliegende Studie ist „Macht“ als Konzept von zentraler Bedeutung, um aufzuzeigen, inwiefern dominante AkteurInnen die Umsetzung von EU-Umweltschutz und die politökonomischen Rahmenbedingungen der dominanten kapitalistischen Produktionsweise land- und forstwirtschaftlicher Landnutzung beeinflussen und den Status quo der Wettbewerbsbedingungen stabilisieren. Eine derartige Herangehensweise wurde von W. Riker (1964: 341) auf Grund der Schwierigkeiten der Operationalisierung von Macht, dies gilt sicherlich insbesondere für elitentheoretische und Elitennetzwerk-Forschung (vgl. Imbusch/Hradil 2003), zu der auch die Forschung in politisch-administrativen Netzwerken der Agrar- und Forstsektoren gehört, als theoretisch angreifbar im Rahmen empirischer Forschung betrachtet. Diese Schwierigkeit wird durchaus auch für die empirische Dimension der zu Grunde liegenden Studie gesehen, da innerhalb politisch-administrativer Netzwerke und bestehender Politiksektoren Tendenzen zur „Arkanisierung“ und Nichtoffenlegung politischer Prozesse und Informationen gegeben sind, z. B. der Rechtsstreit zwischen Greenpeace und den Niedersächsischen Landesforsten um die Herausgabe von Informationen zum Zustand der Buchenwälder des Landes (Greenpeace 2013; vgl. zu „Arkanisierungs“-tendenzen in der öffentlichen Verwaltung und politisch-administrativen Netzwerken Apel 1968), sodass häufig auf die Positions- und Machtzuschreibungen „schwacher“ AkteurInnen zurückgegriffen werden muss. Hieraus können jedoch durch Ergänzung öffentlich zugänglicher Dokumente wertvolle Erkenntnisse gewonnen werden (vgl. Kap. 4.2 *Qualitative Interviewforschung – Leitfadengestützte, teilstrukturierte ExpertInnengespräche*). Deshalb ist die Verwendung der politikwissenschaftlichen Grundkategorie Macht trotz bestehender Operationalisierungsschwierigkeiten von Nutzen für die Begründung und Prüfung der Untersuchungshypothesen und zur Plausibilisierung bestehender politikwissenschaftlicher Erklärungsansätze, z. B. das Konzept der Politiksektoren. Im folgenden Kapitel werden die Begriffe „Macht“ und „Machtressourcen“ diskutiert und einzelne Machtressourcen vorgestellt, welche in den Kapiteln zu den empirischen Beobachtungen (vgl. Kap. 7. *Empirie II: Fallstudien zur Ökologisierung der Agrarpolitik in den Bundesländern Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt*) genutzt werden. Zunächst wird der für die Studie zentrale Akteurszentrierte Machtbegriff diskutiert.

#### **2.4.1 Akteurszentrierter Machtbegriff**

Macht ist Bestandteil sozialer und politischer Beziehungen und insofern relational (vgl. *Operationaler Machtbegriff* bei Von Beyme 2006: 197; vgl. zu Machtverhältnissen Schuck 2012: 48), und wird, aus politikwissenschaftlicher Perspektive betrachtet, von AkteurInnen genutzt, um Interessen zu realisieren. Von Beyme argumentierte jedoch, dass die „Theorie der Macht als oberstes Steuerungsmittel abgelöst wurde durch die Theorie des politischen Tauschs“ (ebd.: 192). Durch die in dieser Studie vorgenommene Fokussierung auf Macht und Machtressourcen zur Erklärung der Umsetzung von EU-Umweltschutz im Bereich der Landnutzungspolitiken soll aufgezeigt werden, dass Theorien der Macht und der



Machtressourcen weder politisch noch wissenschaftlich an Bedeutung eingebüßt haben. Auf dem Weg zur Realisierung eigener Interessen im Rahmen von Interessenkonflikten (Von Beyme 2006: 197) werden folgerichtig gemäß eines akteurszentrierten Machtbegriffs relational schwächere AkteurInnen von dominanten AkteurInnen in ihren Handlungen beeinflusst und begrenzt. Krott/Bader/Schusser et al. formulieren deshalb, dass Macht beinhaltet, dass AkteurIn A „das Handeln eines anderen Akteurs unabhängig von dessen Willen ändern kann“ (2013: 4). Angelehnt ist diese Definition an das Machtkonzept von Dahl (1957: 201). Zentral ist, dass Macht der Handlungen von AkteurInnen bedarf, um wirkungsvoll zu werden und das Handeln anderer AkteurInnen zu verändern. Macht ist nach diesem Verständnis akteurs- und handlungszentriert. Hierin kann eine theoretische Abgrenzung zu den Machtkonzepten des kritischen Realismus (vgl. Schuck 2012: 37), im Rahmen dessen die handlungstheoretische Konzeptualisierung von Macht als „Machtausübung“ (ebd.: 39) und „Intervention“ (Schuck 2012: 40) als zu eng kritisiert und deshalb eine stärkere Fokussierung auf die strukturellen Voraussetzungen der Machtausübung etwa im Rahmen kapitalistischer Produktionsverhältnisse betont wird, und deliberativer Demokratietheorien gesehen werden, die den Diskurs als Analyserahmen von Machtkonzeptionen setzen (Partzsch 2014: 4). Eine vertiefende Diskussion zur Abgrenzung zwischen akteurszentrierten und deliberativen Machtkonzeptionen soll an dieser Stelle nicht vorgenommen werden. Insgesamt sind zahlreiche Perspektiven auf Macht entwickelt worden: Übertragung von Macht auf das Konzept der „Manipulation“ (Von Beyme 2006: 198), kommunikationstheoretische Perspektiven auf Macht als die Beeinflussung der Informationsflüsse des Sozialsystems (ebd.: 198/199), substantieller Machtbegriff, im Rahmen dessen stark von einer militärisch-gewaltsamen Dimension innerhalb der internationalen Beziehungen ausgegangen wird (Von Beyme 2006: 195/196).

Der akteurszentrierte Machtbegriff in der vorliegenden Studie ist analytisch ausgerichtet und soll dazu beitragen landnutzungs- und umweltpolitischen Wandel, oder ausbleibenden Politikwandel, zu erklären und politische Prozesse zu dekonstruieren, indem beteiligte AkteurInnen, ihre Interessen und jeweilige Machtressourcen offengelegt werden. Von seiner Konzeptualisierung ausgehend kann dieser Machtbegriff zur Erklärung diverser Vorgänge unabhängig vom politikwissenschaftlichen Kontext genutzt werden. Wird der akteurszentrierte Machtbegriff der Machtkonzeptualisierung nach Allen (1998: 35) entgegengestellt, wonach Macht als „the ability of a collectivity to act together for the attainment of a common or shared end or series of ends“ definiert wird, so fällt auf, dass im Zentrum des akteurszentrierten Machtbegriffs eine konfrontative Perspektive steht. Eine Anlehnung an das „Kriterium des Politischen“ bei Carl Schmitt liegt nahe: im politischen Raum ist auf Grund divergierender Interessen, Werte und materieller Ausgangslagen zu unterscheiden zwischen „Freund und Feind“ (Ottmann 2010: 240). Auch im Kontext der Verwendung des akteurszentrierten Machtbegriffs in der Umweltpolitikforschung ist eine Konfrontation zwischen AkteurInnen zu beobachten. Exemplarisch sei auf das von Hubo/Krott angeführte Beispiel der Konfrontation zwischen Forstsektor und Naturschutzsektor (Hubo/Krott 2014: 3 ff.) oder die

Gegnerschaft zwischen dem Spitzenverband des deutschen Agrarsektors, Deutscher Bauernverband (DBV), und dem Spitzenverband des Umwelt- und Naturschutzsektors, Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), verwiesen. So wirft etwa der DBV dem BUND vor, zu Gunsten der Stärkung der eigenen Position „Falschbehauptungen“ aufzustellen, indem behauptet werde, dass die deutschen Landwirte umwelt- und gesundheitsschädigend produzierten (Deutscher Bauernverband 2014a). Dabei ist diese Konfrontation nicht nur anlassbezogen sondern grundsätzlicher Natur. Es wird jedoch deutlich, dass der akteurszentrierte Machtbegriff zu einer Verknüpfung von Politiksektoren, AkteurInnen und Macht beiträgt. Akteursbezogene Macht ist nicht unabhängig von Strukturen, z. B. das föderale, politisch-administrative Parteienstaatssystem der Bundesrepublik Deutschland, zu verstehen oder gar als Entgegensetzung, sondern basiert darauf, dass Strukturen wirkungsmächtig werden, wenn diese von AkteurInnen etabliert und genutzt werden.

#### **2.4.2 Machtressourcen**

Machtressourcen sind die Faktoren, die in parteistaatlich organisierten Repräsentativdemokratien neben der dominanten Produktionsweise, institutionellen Arrangements, z. B. föderale Organisation der Staatlichkeit mit resultierenden Vetopositionen, und Parteiendifferenzen (vgl. Parteiendifferenzhypothese Zohlnhöfer 2006: 4; vgl. Kap. 4.3.1.6 *Parteiendifferenzierung der Landesregierungen und Agrarministerien*), über die Ausrichtung der Staatstätigkeit entscheiden. Dieses gilt für die Wirtschafts- und Sozialpolitiken (Zohlnhofer 2006: 3), aber auch für weitere Politikfelder wie die Naturschutz-, Umwelt- und Landnutzungspolitiken. Eine Begrenzung der Bedeutung von Machtressourcen im Rahmen des parlamentarischen und repräsentativ-„demokratischen Klassenkampfes“ (Korpi 1983) auf die Felder der Wirtschafts- und Sozialpolitiken wird abgelehnt. Vielmehr lässt sich die Relevanz der Machtressourcen von Interessensverbänden, Bürokratien und PolitikerInnen auch in den Politiksektoren Natur- und Umweltschutz und Agrar- und Forstwirtschaft nachweisen. Der „demokratische Klassenkampf“ (Korpi 1983) ist das Ergebnis kapitalistischer Produktionsweise, der sich bezogen auf die Verteilungsfrage gesellschaftlichen Reichtums, insbesondere in der Wirtschafts- und Sozialpolitik niederschlägt. Darüber hinaus auch im Bereich der Natur- und Umweltschutzpolitik relevant ist, da die kapitalistische Produktionsweise externe Kosten verursacht, die nicht betriebswirtschaftlichen Kosten zugeordnet werden und damit gesamtgesellschaftliche Kosten sind. Diese Kosten der Produktionsweise schlagen sich vorwiegend in der Zerstörung von Ökosystemen und Arten nieder. In den politischen Prozess zur Verteilung der Kosten und des gesellschaftlichen Mehrwerts der hegemonialen Produktionsweise werden die Kosten der Degradierung von Ökosystemen vor allem durch zivilgesellschaftliche AkteurInnen eingebracht, welche auf Grund der „Stimmlosigkeit“ von „Natur und Umwelt“ einen vierten Akteurstypen im „demokratischen Klassenkampf“ bilden (vgl. zur zweiten Widerspruchsdimension des Kapitalismus Altvater 1992; O’Connor 1998). Neben dem Staat in der globalen Konkurrenz, der als „ideeller Gesamtkapitalist“ das

„kapitalistische Gesamtinteresse an einer möglichst profitablen Akkumulation verfolgt“ (Heinrich 2004: 201/202; vgl. auch Harvey 2014: 190/191), indem die Rahmenbedingungen der kapitalistischen Produktionsweise sichergestellt werden, den Kapitalfraktionen, die im Rahmen der land- und forstwirtschaftlichen Landnutzung jeweils differenzierte Interessen verfolgen, und neben den VertreterInnen der ArbeiterInneninteressen treten die zivilgesellschaftlichen und staatlichen StellvertreterInnen der Natur- und Umweltschutzinteressen als vierte Kraft im „demokratischen Klassenkampf“ auf. In der vorliegenden Studie liegt der Analyseschwerpunkt auf den AkteurInnen des politisch-administrativen Systems, den produktionsorientierten Kapitalfraktionen und dem vierten Akteursytpus, die StellvertreterInnen der Natur- und Umweltschutzes. Der Hinweis auf die vier Akteurstypen des „demokratischen Klassenkampfes“ samt der jeweiligen Interessen als Voraussetzung für die theoretische Fassung der Machtressourcen verdeutlicht den starken Akteursbezug, die Interessensherleitung aus der Stellung in den Produktionsverhältnissen und die Relationalität des Konzepts der Machtressourcen.

#### **2.4.2.1 Dominante Informationen**

Eine Machtressource oder ein Machtelement stellt nach Krott/Bader/Schusser et al. die Verfügung über und die Vermittlung und Nutzung „dominanter Informationen“ (Krott et al. 2013: 6) dar. Dabei vermittelt AkteurIn A an AkteurIn B und mögliche weitere AkteurInnen Informationen, die jedoch nicht überprüft werden oder überprüft werden können. Häufig werden Fehlinformationen oder unvollständige Informationen zur Verfügung gestellt, welche die Informationsgrundlage der/des AkteurIn B beeinflussen sollen, sodass schließlich eine Entscheidung gemäß dem Willen des/der AkteurIn A erfolgt. Hubo und Krott verweisen auf den Konflikt zwischen dem Forstsektor und dem Naturschutzsektor (Hubo/Krott 2014: 6). Dabei behauptet der Forstsektor, dass durch eine Bewirtschaftung forstlicher Standorte auch ohne umfangreiche Nutzungseinschränkungen bereits die Ziele des Naturschutzsektors erreicht werden, z. B. wird artikuliert, dass durch eine extensive Bewirtschaftung oder eine teilweise Nutzungsaufgabe ohne Schutzgebietsausweisungen die Ziele der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt erreicht werden können (Arbeitsgemeinschaft Rohholzverbraucher e.V. (AGR)/Deutsche Säge- und Holzindustrie (DeSH) 2013: 1/2). Hintergrund dieser Information ist, dass die Arbeitsgemeinschaft der Rohholzverbraucher (AGR) und die Deutsche Säge- und Holzindustrie (DeSH) Flächenstilllegungen von Waldflächen ablehnen, da diese die Grundlage der Rohstoffversorgung reduzieren würden. Setzt sich diese Information durch, d. h. wird sie von den EntscheidungsträgerInnen nicht geprüft oder kann sie nicht geprüft werden, kann dieses in der Folge zur Verhinderung von Flächenstilllegungen zu Ungunsten des Erhalts und der Förderung der Biodiversität führen. Ein weiteres Beispiel ist die Kritik des DBV an der Darstellung der Landwirtschaft, hier der übermäßige Hormoneinsatz in der Sauenhaltung, durch den BUND. Der DBV kritisiert den BUND für die vermeintliche Verwendung von „Halbwahrheiten und Falschbehauptungen“ zur eigenen Profilierung (DBV 2014a). Diese Vorgehensweise kann der Mobilisierung der eigenen Mitglieder und der stärkeren Thematisierung der

potentiell umwelt- und gesundheitsschädigenden Produktionsverfahren in der deutschen Landwirtschaft dienen, um damit möglicherweise die staatliche Politik zur Regulierung der Tierhaltung zu bewegen. Das zentrale Kriterium für die Eigenschaft als Machtressource bzw. als Machtelement ist die Überprüfung bzw. Überprüfbarkeit von Informationen. Im Fall der Kritik des DBV an den „Informationen“ des BUND wird deren „fachliche Qualität“ in Frage gestellt (ebd.). Werden Informationen überprüft liegen Lernprozesse und Informationsweitergabe vor. Können AkteurIn B und andere InformationsrezipientInnen die Informationen jedoch nicht überprüfen oder haben sie dies nicht getan, und verändern daraufhin ihr Handeln, liegt ein Prozess der Nutzung der Machtressource dominante Information vor. Für den Fall der „Informationen“ durch den BUND über den Hormoneinsatz in der Sauenhaltung bleibt abzuwarten, ob staatlich-politische Konsequenzen aus dieser Studie gezogen werden.

#### **2.4.2.1.1 Framing von Sachverhalten**

Komplexe Realitäten und ambivalenter Wissensstand durch die ständige Produktion widersprüchlicher Ergebnisse in der Form wissenschaftlicher Studien erfordern von AkteurInnen das Talent zur Schaffung von Eindeutigkeit und normativer Richtigkeit, um politische Entscheidungen zu ermöglichen (Münter 2005: 55; Rüb 2008: 104; Stocké 2002). Ambivalentes Wissen, unklare Technologien, z. B. der Diskurs über Vorteile und Risiken der Agrogentechnik, und eine Vielzahl an politischen Handlungsoptionen verlangen die Herstellung des Zusammenhangs zwischen politischen Problemen und einer bestimmten als angemessen gedeuteten Lösung. Vor diesem Hintergrund müssen die AkteurInnen des politisch-administrativen Systems auf mehr oder weniger eindeutige Zusammenhänge verweisen können, um die Auswahl spezifischer Instrumente zu begründen. Vor dem Hintergrund von Ambiguität und AkteurInneninteressen werden Kontingenzbewältigung und strategische Begriffsdefinitionen, so wurden in Brandenburg die Reduzierung von Haushaltsmitteln für die Umweltverwaltung und die Einführung von „Elementen des "new public management": Kosten-Leistungsrechnung, Haushaltssteuerung über Budgets und Zielvereinbarungen sowie eine eGovernment-Strategie“ (Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 165, 168) als „Verwaltungsmodernisierung“ (ebd.: 163) bezeichnet, zur Aufgabe der AdvokatInnen oder „power broker“ (Rüb 2008: 104), welche „vor allem kognitive Konstruktionen, also Ideen, Denkmuster, Wahrnehmungsstrukturen, gedachte Kausalitäten und symbolische Formen manipulieren“ (ebd.: 104). So kann auch die Kampagnen-Tätigkeit des deutschen Forstsektors, z. B. des DFWR, im Rahmen der 300-Jahre-Nachhaltigkeitsfeiern als framing der deutschen Forstwirtschaft als gute, weil „nachhaltige“, Forstwirtschaft dekonstruiert werden. Ambivalente Ergebnisse der forstwirtschaftlichen Produktion in der öffentlichen Wahrnehmung werden auf Eindeutigkeit („Nachhaltigkeit“) ausgerichtet. Die Frage, die hinter derartigen Kampagnen steht, lautet, welche AkteurInnen haben die Definitionsmacht über die dominanten Formen gesellschaftlicher Ressourcennutzung und Produktionsweise. Welche Interpretation der Produktionsweise wird durchgesetzt? Die Beantwortung dieser Frage gibt Hinweise darauf, inwieweit die Legitimation der bestehenden dominanten

Produktionsweise gegenüber nichtsektoralen AkteurInnen, z. B. AkteurInnen des Umwelt- und Naturschutzes und vor allem die als Ausdruck der Wählerschaft wahrgenommene massenmediale „Öffentlichkeit“, abgesichert werden kann oder ob politischer Reformdruck (s. Kap. 2.2 *Politikintegration*) entsteht oder erhöht wird. Die Organisation landwirtschaftlicher Gegenöffentlichkeiten wie „Wir haben es satt! Bauernhöfe statt Agrarindustrie“ oder Agrarbündnis geben Hinweise darauf, dass die Interpretationen des deutschen Agrarsektors zumindest in bestimmten Milieus keine Legitimation mehr erhalten. Fraglich bleibt allerdings, inwieweit hieraus konkrete Umgestaltungen des dominanten Politikmusters folgen.

#### **2.4.2.1.2 Produktion sachrationaler Argumente durch Wissenschaft**

Politische UnternehmerInnen, verstanden als AdvokatInnen einer bestimmten Politik, (Rüb 2008: 104) müssen in der zur „Wissengesellschaft“ stilisierten Gegenwartsgesellschaft (zur Kritik an der Deutung der Klassengesellschaft als „Wissengesellschaft“ vgl. Conert 2002) zur Legitimation ihres Handelns und zur Beeinflussung der Wahrnehmung anderer AkteurInnen auf abgesicherte Informationen und Quellen verweisen können. Diese Informationen werden von öffentlichen, z. B. Johann Heinrich von Thünen-Institut, Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei (vTI) oder Universitäten, oder privatkapitalistischen Forschungseinrichtungen produziert. Unter Verweis auf wissenschaftliche oder semi-wissenschaftliche Studien bekommen politische Entscheidungen und politische Problemlösungen eine höhere Glaubwürdigkeit und die Legitimation durch die vermeintliche Rationalität des Teilsystems Wissenschaft (vgl. zur agrarwissenschaftlichen Wissens- und Begriffsproduktion u. a. Mann 2003; Sauerberg/Wierzbitza 2013). Böcher und Krott argumentieren etwa, dass die Qualität wissenschaftlichen Wissens an dessen „Integration und Verwertung“ (Böcher/Krott 2014: 13) in und durch die politische Praxis gemessen werden muss. Vermeintliche Objektivität bzw. Intersubjektivität wird in der technisch-wissenschaftlichen Gegenwartsgesellschaft kapitalistischer Produktionsweise neben „Verwertbarkeit“ zum zentralen Argument, hinter dem andere Dimensionen politischer Entscheidungsfindung und Problemlösung, z. B. ethische Erwägungen wie politische Autonomie oder gesellschaftliche Bedürfnisorientierung, zurückstehen können. Sektorale AkteurInnen können die „Währung“ Wissenschaftlichkeit benutzen, um andere Dimensionen politischer Problemlösung in ihrer Bedeutung zu negieren.

#### **2.4.2.2 Anreize**

AkteurInnen können Macht neben der Verwendung dominanter Informationen durch Gewährung von Anreizen ausüben, und das Handeln anderer AkteurInnen gegen deren Willen ändern, indem sie Vor- oder Nachteile anbieten. AkteurIn B, dessen/deren Handlung verändert werden soll, kalkuliert, ob die Aussicht auf Vor- oder Nachteile eine Handlungsänderung rechtfertigt. AkteurIn A muss dementsprechend entweder einen ausreichend attraktiven Vorteil oder einen abschreckenden Nachteil antizipieren und diesen vortragen. Ist etwa eine (finanzielle) Strafe zu gering oder bei einer hohen Strafe „die Wahrscheinlichkeit

gering, dass Devianz wirksam kontrolliert und geahndet wird“ (Schimank 2011: 7), so wird AkteurIn B unter dem Innovationsdruck der Konkurrenzökonomie „legale Umgehungstatbestände“ (ebd.: 7) ausnutzen oder den Rechtsbruch wagen. Staatlicherseits muss eine Strafzahlungsfestsetzung deshalb eine Höhe vorsehen, die zumindest im Normalfall ein Unterlassen als äußerst wahrscheinlich, weil kostenintensiv, erscheinen lässt (vgl. Foucault 2013: 120/121). Auch ist die Setzung eines abschreckenden Nachteils, etwa in der Form der Geldzahlung, nicht vom Extremfall, das Ignorieren der Strafzahlungsandrohung zu Gunsten der Durchführung der unerwünschten Handlung, zu betrachten, sondern vielmehr vom Standpunkt des durchschnittlichen Akzeptierens des Nichthandelns zur Vermeidung der Strafzahlung. Foucault argumentiert entsprechend, dass „die Strafe sich am stärksten bei jenen auswirken muss, welche die Untat nicht begangen haben“ (ebd.: 121). Vor- oder Nachteile als Grundlage der Anreizsteuerung können materieller oder immaterieller Natur sein. In der gewinnorientierten, geldvermittelten und warenproduzierenden Gesellschaft ist der Normalfall des Vorteils die Gewährung einer Geldzahlung und der Normalfall des Nachteils eine Strafzahlung oder das Versagen eines (Kauf-) Vertrages. Staatlicherseits wird in modernen, kapitalistischen Gesellschaften Herrschaft zunehmend durch monetäre Anreizsteuerung ausgeübt, z. B. das in der Klimapolitik zentrale Emissionszertifikatshandelssystem. Subventionierung oder negative Steuern für erwünschte Handlungen und Steuern, Gebühren, Abgaben, Ordnungs- oder Bußgelder für unerwünschte Handlungen bilden das Anreizinstrumentarium. Tatsächlich ist die verstärkte staatlich-politische Nutzung monetärer Anreizsteuerung ein Charakteristikum geldvermittelter und warenproduzierender Gesellschaft, da der Zugang zur Bedürfnisbefriedigung nur geldvermittelt stattfindet, Kapitaleigentum und Geld als Quellen gesellschaftlicher Macht (vgl. Harvey 2014: 48) zu Statussymbolen geworden sind und ein Entzug von Geldmitteln eine Reduzierung von Handlungsfähigkeit, Machtressourcen und Status bedeutet, und somit „Geldverlust“ einen deutlichen Freiheits- und Machtverlust (Handlungsfreiheit) darstellt. Darüber hinaus führt ein Entzug von Geldmitteln bei WirtschaftsakteurInnen zu einer Reduzierung des Eigenkapitals, was die Möglichkeiten der Investitionstätigkeit verschlechtert und unter der Bedingung der „Zwangsgesetze der Konkurrenz“ (ebd.: 48) in der Marktwirtschaft die Wettbewerbsfähigkeit gefährden kann. Als Beispiel für die Ausübung von Macht durch den Staat anhand von Anreizen kann die Gewährung von Fördermitteln im Rahmen der Agrarumweltpolitik für erwünschte Bewirtschaftungsweisen gesehen werden. Dabei ist die Gestaltung der Fördersatzhöhe neben der Ausgestaltung der Bewirtschaftungsaufgaben von zentraler Bedeutung. Ist der Fördersatz hoch genug, wird die Bewirtschaftungsweise im Normalfall umgestellt werden. Immaterielle Anreize, z. B. durch (Umwelt-) Verbände, können etwa aus der Mobilisierung potentieller Wähler oder Mitglieder und der technischen Unterstützung des Regelungsvollzugs bestehen. (Exekutiv-) PolitikerInnen können Tauschgeschäfte anbieten, deren Gegenstände i. d. R. (Steuer-) Erleichterungen für AkteurInnen, z. B. Gewerbesteuererlass im Rahmen der (Tierhaltungs-) Gewerbeansiedlung, umfassen. Privatwirtschaftliche Unternehmen und deren Verbände können Vorteile durch

Investitionen, Arbeitsplatzschaffung und Steuereinnahmen anbieten und gewähren oder im Gegenteil wirtschaftliche Nachteile durch Standortverlagerung und Arbeitsplatzabbau androhen (vgl. zur Kapitalzirkulation Harvey 2014: 46). So verweist der Deutsche Bauernverband darauf, dass durch die Diskussionen über die Superabgabe im Rahmen der Milchquotenregelung „Junglandwirte von Investitionen in die Milcherzeugung abgehalten würden“ (Deutscher Bauernverband 2014b) und folglich Wertschöpfungspotentiale nicht genutzt und die Besteuerungsgrundlage nicht wachsen würden. Hierbei handelt es sich um den Versuch das Handeln der EU-Kommission unter Verweis auf deren milchmarktbezogene Ziele und deren makro- wie mikroökonomische Folgen zu verändern, und die Superabgabe zu reduzieren (Schnittstelle zu den dominanten Informationen). Der DBV, als dominanter Unternehmensverband des deutschen Agrarsektors, versucht über die Beeinflussung der öffentlichen Meinung und politisch-administrativer EntscheidungsträgerInnen durch negative Anreize die Ausrichtung politischer Programme und deren Auswirkungen auf die Kapitalakkumulationsbedingungen der organisierten Kapitalfraktionen zu optimieren und nutzt dabei die regionale und volkswirtschaftliche Bedeutung ebendieser Kapitalfraktionen als Drohkulisse. Diese Argumentation wirkt, als Ausdruck der kapitalistischen Logik, vor dem Hintergrund der, in Kap. 2.3.4 *Globale Orientierung* beschriebenen, Konkurrenz zwischen Regionen stark auf politisch-administrative EntscheidungsträgerInnen (vgl. Dörre 2012: 194; Harvey 2014: 190/191). Auch können marktmächtige Unternehmen, die einen großen Anteil am Gesamtumsatz des Sektors haben, z. B. oligopolistische Unternehmen des Lebensmitteleinzelhandels (vgl. Bundeskartellamt 2014) oder marktmächtige Sägewerke im Forstsektor (vgl. Kreienmeier 2004: 1), durch die Androhung der Nichtabnahme von Waren/Dienstleistungen bzw. des Anbieterwechsels gegenüber VertragspartnerInnen, z. B. land- und forstwirtschaftliche ProduzentInnen und verarbeitende Unternehmen, die Reduzierung der Lieferpreise anreizen. Nachfragemächtige AkteurInnen können auf Käufermärkten durch Androhung ausbleibender Nachfrage Preissenkungen gegenüber LieferantInnen, z. B. land- und forstwirtschaftliche PrimärproduzentInnen, durchsetzen (vgl. Kreienmeier 2004: 2). In der kapitalistischen Konkurrenzökonomie bietet der Abschluss eines Geschäftsvertrages ein erhebliches Movens. Fraglich bleibt, ob auf konzentrierten und oligopolistischen Märkten die Versagung eines Geschäftsvertrages oder deren Ankündigung eine negative Anreizsteuerung ist oder ob eine Zwangskonstellation vorliegt, da die WarenproduzentInnen geringe bis keine Ausweichalternativen haben, aber konkurrenzbedingt auf den Tauschwert der Waren angewiesen sind.

#### **2.4.2.3 Zwang**

Folglich ist der Übergang von der Kategorie Anreiz zur Kategorie Zwang unter bestimmten Umständen fließend. Die Machtressource Zwang von AkteurIn A beruht grundsätzlich auf der Fähigkeit durch Anwendung oder Androhung physischer Gewalt das Handeln anderer AkteurInnen unabhängig von deren Willen zu verändern. Staatlicherseits ist die militärische, polizeiliche und behördliche Gewalt der typische Fall für die Machtressource Zwang. Staatliches Ziel der Anwendung der

Machtressource Zwang ist die „Befolgung verbindlicher Regeln“ (Hubo/Krott 2014: 4) unabhängig davon, ob der Machtunterworfenen die Regeln akzeptiert oder selbst gesetzt hat. Nicht allein die Anwendung oder Androhung physischer Gewalt gehören zur Kategorie der Machtressource Zwang, sondern auch die Fähigkeit und die Ressourcen zur physischen Überwachung (Kontrolle) des Handelns anderer AkteurInnen. Hubo und Krott weisen auf das Beispiel unerlaubter Waldnutzungen hin, die auf Grund mangelnder personeller Ausstattung der Naturschutzfachverwaltungen unentdeckt bleiben (ebd.: 5). Mithin wird deutlich, dass AkteurInnen neben physischen Mitteln zur Abwendung und Abschreckung delinquenten Handelns zugleich der Fähigkeiten und Ressourcen zur Observierung des Handelns anderer AkteurInnen bedürfen, um deren Handeln wirkungsvoll entsprechend eigener Ziele beeinflussen zu können. Die Überwachungsdimension ist für die landnutzungsbezogene Politikforschung von Bedeutung, da Flächennutzung häufig nicht überwacht bzw. kontrolliert werden kann. Die Kontrolle bzw. die Unterstützung des Vollzugs ist eine Möglichkeit für Verbände Macht durch Zwang (Kontrolle) auszuüben. Natur- und Umweltschutzverbände können als Machtressourcen der Kategorie Zwang die Verbandsklage (Rechtsbehelfe) gemäß § 64 BNatSchG gegen behördliche Entscheidungen einreichen, sollten diese verbandliche Rechte verletzen oder Rechtsvorschriften, welche den Belangen des Naturschutzes oder der Landschaftspflege dienen sollen, widersprechen (§ 64 (1) 1. BNatSchG), und Bürokratien zur Kooperation zwingen. So können jene auf Zugang zu Informationen klagen (vgl. Greenpeace 2013; Juerges/Newig 2014: 4). Klagegegenstände können Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren sein (BMUB 2014). Voraussetzung für das Verbandsklagerecht, als Zwangsmachtressource, ist die Anerkennung durch den Bund nach dem BNatSchG (BMUB 2014a). Einzelunternehmen und ProduktionsmitteleigentümerInnen, z. B. land- und forstwirtschaftliche GrundeigentümerInnen, verfügen anhand der Eigentumsfreiheit und der Verfügung über die Produktionsmittel über „eine besondere Machtressource, die die übrige Gesellschaft in mehr oder weniger große Abhängigkeit zwingt“ (Imbusch 2003: 19; vgl. auch zum Produktionsmitteleigentum als „domination“ Krott 2005: 44; Burghardt 1980; zur „rechtsstaatlichen Garantie der privaten Dispositionsfreiheit“ Lessenich 2012: 147). ProduktionsmitteleigentümerInnen können andere AkteurInnen, z. B. LohnarbeiterInnen, Natur- und Umweltschutzverbände, zur Akzeptanz der Ergebnisse der Produktionsweise zwingen (Krott 2005: 44) bis jene eigene Machtressourcen aufgebaut haben, um in machtasymmetrischen Konstellationen zu bestehen.



### 3. Hypothesen

#### 3.1 Das Ausmaß von Politikintegration in der Landnutzung wird durch die Interessen und Machtressourcen Status quo- und ökonomieorientierter SektorakteurInnen dominiert

Status quo- und ökonomieorientierte AkteurInnen dominieren in den primär ökonomieorientierten Landnutzungssektoren Agrar- und Forstwirtschaft das Ausmaß von Politikintegration und damit die Prozesse der Aufnahme von Natur- und Umweltschutzbelangen in die Sektorprogramme (vgl. zur „Materialisierung“ dominanter gesellschaftlicher Interessen in den Staatsapparaten Brand/Görg/Wissen 2007: 225; Poulantzas 2002; Puhle 1975). Zu den primär Status quo- und ökonomieorientierten AkteurInnen zählen privatkapitalistische Einzelunternehmen, welche entsprechend der Produktionsstufe (Agrochemie- und Landmaschinenindustrie, land- und forstwirtschaftliche ProduzentInnen, nachgelagerte Verarbeitungsindustrien), der Weltmarktintegration, der einzelbetrieblichen Profitabilität und der daraus folgenden gemeinsamen Interessenlagen als *Kapitalfraktionen* innerhalb der Sektoren zu fassen sind (vgl. Kap. 2.1 *Politiksektoren*), Unternehmensverbände als deren jeweilige Interessensvertretung, (landwirtschaftliche) Selbstverwaltungsorganisationen, z. B. Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK NI), und Ministerialbürokratien, z. B. Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MIL BB). *Kapitalfraktionen* innerhalb des Agrarsektors unterscheiden sich z. B. anhand der „Weltmarktintegration“ (Döpke 2012: 62), d. h. die Vertragsbeziehungen zu WarenabnehmerInnen und -lieferantInnen, die den regionalen und nationalstaatlichen Rahmen überschreiten und damit anhand des Ausmaßes der globalen Orientierung (vgl. Kap. 2.3.4 *Globale Orientierung*), z. B. vertreibt die Bio-Zentrale Naturprodukte GmbH als Vertriebsgesellschaft der KTG Agrar SE (Firmensitz Hamburg), welche in Brandenburg ca. 15 Agrarbetriebe, u. a. in Putlitz und Oranienburg, hat, Waren nach China, der *Kapitalintensität pro Arbeitskraft*, d. h. das Verhältnis von „produktivem Potential“ (Conert 2002: 19) (Maschinen, Fahrzeuge, Gebäude, Saatgut etc.) pro Arbeitskraft (zur Entwicklung der Kapitalintensität pro Arbeitskraft im Agrarsektor Deutschlands Möckel/Köck/Rutze/Schramek 2014: 75), des *Anteils „familienfremder“ Arbeitskräfte* und der *Eigenkapitalquote* (Möckel/Köck/Rutze/Schramek 2014: 76). So kann etwa für Brandenburg eine grobe Dreiteilung der Kapitalfraktionen vorgenommen werden. Danach gibt es die im Landesbauernverband BB organisierten bzw. diesem ideologisch nahestehenden Unternehmen, zu denen eingetragene Genossenschaften (e.G.) (durchschnittliche Flächenausstattung 1.421 ha), GmbH (630 ha) und Personengesellschaften (GbR) (363 ha) (Landesbauernverband Brandenburg e.V. 2014) gehören, sog. "bäuerliche Familienbetriebe“, die eher im Bauernbund Brandenburg e. V. organisiert sind und im Durchschnitt 199 ha landwirtschaftliche Nutzfläche bewirtschaften (Jung 2011: 116), und schließlich Ökolandbaubetriebe, die in der Fördergemeinschaft Ökologischer Landbau Berlin-Brandenburg e.V. organisiert sind bzw. dieser ideologisch nahestehen. Daneben gibt

es auch nicht in Unternehmensverbänden organisierte landwirtschaftliche Betriebe. Diese grob skizzierten Kapitalfraktionen, deren Interessenlagen sich in Einzelfragen überlappen können, werden von der Agrarpolitik des MIL BB unterschiedlich wahrgenommen und unterstützt. Die eher „schwächeren“ AkteurInnen des Bauernbund Brandenburg e. V. und der FÖL beklagen beispielsweise eine strukturelle Benachteiligung durch die Landesagrarpolitik (Aussagen aus ExpertInnengesprächen: EG 15, 25.02.2014; EG 25, 05.06.2014; vgl. auch Kap. 4.2 *Qualitative Interviewforschung – Leitfadengestützte, teilstrukturierte ExpertInnengespräche*) und eine Bevorzugung größerer Unternehmen. Döpke verweist in diesem Kontext darauf, dass „vor allem auch die Interessen der, innerhalb des Agrarsektors an Gewicht gewinnenden, (transnationalen) Agrar- und Lebensmittelindustrie auf europäischer Ebene an Einfluss gewinnen konnten. In dieser für ein ‚neoliberales Projekt‘ günstigen Konstellation flossen die Prioritäten der Weltmarktintegration und der Reduktion staatlicher Marktregulierung zur Steigerung der agrarindustriellen internationalen Wettbewerbsfähigkeit in den Entwurf einer stärker marktorientierten GAP ein“ (Döpke 2012: 62). Der Hinweis darauf, dass die Interessen der „an Gewicht gewinnenden Agrar- und Lebensmittelindustrie“ (ebd.: 62; zum Einfluss des Finanzsektors, der vorgelagerten Agrarindustrie und der Nahrungsmittelindustrie vgl. auch Grant 1997: 9–31) stärker in den Prozess der Ausgestaltung der GAP eingingen, verdeutlicht, dass neben der gleichzeitigen Reformdiskurse über eine Stärkung der ökologischen Dimension der GAP (vgl. Kap. 6.1 *Die Ökologische Dimension Europäischer Agrarpolitik*) und der Weltmarktorientierung („Weltmarktintegration“ Döpke 2012: 62) die GAP-bedingte Förderung der Konzentration im Agrarsektor fortgeschritten ist. Diese Konzentration kann etwa an der in Brandenburg und Sachsen-Anhalt investierenden KTG Agrar SE, wobei SE für Societas Europaea als Rechtsform für eine Aktiengesellschaft in der Europäischen Union steht, verdeutlicht werden. Dieses globalorientierte, vertikalintegrierte, d. h. Rohstoffe produzierende, verarbeitende und vertreibende, Einzelunternehmen ist als Empfänger von EU-Direktzahlungen, nach näherungsweise Angaben des Bauernbundes Brandenburg e.V. ca. 5 Mio. Euro (Bauernbund Brandenburg e.V. 2014), ein Beispiel für den von Döpke und anderen gefassten Begriff des „Politischen Produktivismus“ oder „developmental or state-assisted paradigm“ (Coleman 1998: 636), nach dem der Staat als finanzieller Agrarsektormodernisierer vor dem Hintergrund liberalisierter politökonomischer Rahmenbedingungen funktioniert. Im Rahmen der vorliegenden Hypothese wird argumentiert, dass nicht das konkrete Einzelunternehmen, z. B. KTG Agrar SE, sondern der an dessen Merkmalen orientierte Typ wirtschaftlicher AkteurInnen: kapitalintensiv, flächenstark, primär global- und ökonomieorientiert, technologisch innovativ und wettbewerbsfähig, die Ausgestaltung des dominanten agrarpolitischen Steuerungsmusters leitet. Daraus folgt, dass vor dem Hintergrund der Ausrichtung der Agrarpolitik an dem Paradigma des „Politischen Produktivismus“ (vgl. Kap. 6.1.1.4 *Politökonomische Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Landnutzung*) ökologieorientierte Politikintegration von der prioritären Abarbeitung ökonomieorientierter Politikbestandteile und der Kompatibilität mit den

politökonomischen Rahmenbedingungen abhängt. Dabei fungieren die Ministerialbürokratien als Akteure der umkämpften Arenen „staatlicher Agrarpolitik“ als entwickelte politisch-administrative Arme (Hubo 2013: 2) der dominanten Kapitalfraktionen, Einzelunternehmen und Unternehmensverbände. Die (Ministerial-) Bürokratien agieren den strukturellen Zwängen der Steuerstaatlichkeit entsprechend, insoweit als politische-administrative Arme der innerhalb sozialer Kämpfe dominierenden Kapitalfraktionen, als deren Kapitalakkumulationsfähigkeit die politische Handlungsfähigkeit der Bürokratien weitgehend bestimmt. So führt das (agrar-) politische Leitbild der ökonomieorientierten (ländlichen) Entwicklung (vgl. Käufer/Krott/Hubo/Giessen 2013) in Verbindung mit dem bis dato dominanten Paradigma des „Politischen Produktivismus“ (Döpke 2012) im Agrarsektor vor dem Hintergrund der technologischen Entwicklung der Produktivkräfte zu einem Abwehrverhalten agrarsektoraler Status quo- und ökonomieorientierter AkteurInnen gegenüber ökologieorientierten Einschränkungen (Politikintegration) der einzelunternehmerischen Handlungsfähigkeit. Feindt argumentiert gegen den Erfolg dieser Abwehrhaltung gegenüber Umweltpolitikintegration, da „environmental concerns have so successfully made their way into this seemingly well isolated policy“ (Feindt 2010: 297). Zugleich räumt Feindt ein, dass „more extensive and traditional forms of agriculture...have been disadvantaged, however, by the productivist system of market prices and direct payments (Dabbert et al. 2004)“ (ebd.: 302), und stützt damit die Hypothese, wonach Status quo- und ökonomieorientierte AkteurInnen trotz eines verstärkten Diskurses über Umweltpolitikintegration und der Aufnahme ökologischer Ziele und einzelner agrarumweltpolitischer Instrumente, z. B. das Cross-Compliance-Prinzip oder die Agrarumweltprogramme, in die Programme des Agrarsektors, die Ausgestaltung des zentralen agrarpolitischen Steuerungsmusters dominieren.

### **3.2 Politikintegration entfaltet entgegen formaler Zielsetzungen in Programmen gegenwärtig nur geringe Steuerungswirkungen, da die Status quo- und ökonomieorientierten AkteurInnen bestehender Politiksektoren ihre Kompetenzen und Ressourcen erhalten wollen**

International wurde mit dem Brundtland-Bericht und der Diagnose der fragmentierten Politiksysteme die Notwendigkeit der Entwicklung sektorübergreifender Nachhaltigkeitsstrategien postuliert (Bornemann 2013: 304/305). Politikintegration soll auf nationaler Ebene folglich zentraler Modus der Gestaltung politischer Programme werden. Auf EU-Ebene kommt dem politpraktischen Konzept der Politikintegration seit den 1990er Jahren mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) „Verfassungsrang“ zu. So beinhaltet der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Art. 11, dass die „Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen“ (Art.11 AEUV). Das Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg legt in dem *Entwurf einer Nachhaltigkeitsstrategie für das Land Brandenburg* dar, dass „Nachhaltigkeit eine

Querschnittsaufgabe ist“...die „den Charakter einer „Dachstrategie“ hat, die durch die Fachstrategien konkretisiert wird“ (MUGV BB 2013: 7). Das bedeutet, dass die formalen Zielsetzungen der nachhaltigen Entwicklung, z. B. Artenschutz, und des EU-Umweltschutzes auch in den Programmen der Politiksektoren Land- und Forstwirtschaft umgesetzt werden müssen. Entgegen dieser formalen Zielsetzungen zur Verankerung von Politikintegration auf zentraler Regierungsebene sind die bestehenden Politiksektoren auf einen Kernbestand an Aufgaben und Zielen festgelegt (Hubo 2013: 2), was dazu führt, dass die Beeinflussung sektoraler Aktivitäten durch externe Maßnahmen, etwa des Natur- und Umweltschutzsektors, zurückgedrängt und auf symbolische Zielsetzungen ohne substantielle Unterstützung durch angemessene Instrumente reduziert werden. Dieser Mechanismus konnte in Fallstudien zur gesamtsektoralen Verankerung von ökologischen Zielen und Instrumenten im Forst- und Agrarsektor (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013; Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013) und anhand der Politik zu invasiven, gebietsfremden Arten bereits dargelegt werden (Hubo/Krott 2010; Hubo 2013). Dabei dient die Verteidigung der sektoralen Kompetenzen dem organisationalen Selbsterhalt der Ministerial- und Fachbürokratien (zu den Zielen von Bürokratien vgl. u. a. Giessen/Krott/Möllmann 2014; Peters 2010) und zugleich der Abwehr von Regulierungseingriffen zu Ungunsten der Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfungsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen LandnutzerInnen. Bezüglich des Interesses der Verwaltung am Kompetenz- und Ressourcenerhalt und sektoraler Perspektive, dies gilt vor allem für die „politische Verwaltung“, also die Ministerialbürokratien, formuliert Patzelt, dass die „politische Verwaltung“ erstens „über das in einem Staat wohl ausdifferenzierteste und kompetenteste Instrumentarium zur Beobachtung gesellschaftlicher Wirklichkeit bzw. zur Beschaffung komplexer Informationen“ (Patzelt 2008: 119) verfüge, das es zu nutzen und bewahren gilt, und zweitens, dass diese an Sachverhalte routinemäßig „von der Warte der Bedingungen, Handlungsprobleme und Problemlösungsmuster des eigenen Ministeriums aus“ (Patzelt 2008: 121) herangehe. Daraus folgt, dass Ministerialbeamte bei der Gestaltung von Programmen auf Grund der „Befassungskontinuität“ (ebd.: 120) mit den Sachverhalten des Politiksektors auf ministeriumsexterne Einflüsse zurückhaltend reagieren. Aus der kontinuierlich-sachorientierten Befassung mit sektoralen Aufgaben folgt bei unzureichender parlamentarischer Kontrolle oder durch die politische Führung des Ministeriums (ebd.: 119) ein pfadabhängiges Verhalten der Verwaltung. Dieses kann bei ambivalenter politischer und rechtlicher Ausgangslage (Patzelt 2008: 119) zu einer Blockadehaltung gegenüber politischem Wandel in der Form der Aufnahme neuer Belange (EU-Umweltschutz) in die Programme des Sektors führen. Die oben als Ursache für sektorale Zurückhaltung gegenüber Politikintegrations- und Politikwandelansätzen angeführte Vermeidung von Regulierungseingriffen zu Ungunsten der Wettbewerbs- und Wertschöpfungsfähigkeit der land- und forstwirtschaftlichen LandnutzerInnen wird aus der Rolle der Staatlichkeit und deren Transformation abgeleitet. Hirsch beschreibt die Rolle der Staatlichkeit in der globalisierten Weltwirtschaft als „nationale Wettbewerbsstaatlichkeit“ (Hirsch 1998:

33), wonach zentrales Ziel der Staatlichkeit die „Optimierung der Kapitalverwertungsbedingungen auf nationaler Ebene in Bezug auf den globalisierten Akkumulationsprozeß in fortwährender Konkurrenz mit anderen nationalen „Standorten““ (Hirsch 1998: 33; vgl. auch Harvey 2014: 190 ff) ist. Das heißt, dass nationale und subnationale Ministerialbürokratien als „politische Arm[e]“ (Hubo 2013: 2) sektoraler Unternehmensinteressen bestrebt sind, die Entwicklungsbedingungen der jeweiligen (Agrar- und Forst-) Sektoren zu optimieren und gegen natur- und umweltschutzpolitische Interventionen zu verteidigen. Dieses Bestreben folgt für die land- und forstwirtschaftlichen Ministerialbürokratien auch aus einer angenommenen Verantwortlichkeit für die „Entwicklung ländlicher Regionen“. Nationale und subnationale Ministerialbürokratien sind bis zu einem gewissen Grad auf eine Beibehaltung und Verbesserung der unternehmerischen Standortbedingungen ausgerichtet, sodass sektorexterne Bestrebungen, etwa mit dem Ziel der Internalisierung externer Kosten in einzelbetriebliche Kalkulationen unter den Bedingungen des „globalisierten Akkumulationsprozeß in fortwährender Konkurrenz mit anderen nationalen „Standorten“ (Hirsch 1998: 33), abgewehrt werden. Die Abwehr von ökologieorientierten Interventionen folgt dabei auch unter vorausseilender Antizipation der möglichen Abwanderung von Produktionsbereichen an andere Standorte bzw. des Exports von Profiten im Rahmen der globalen Arbeitsteilung. Der Diskurs über eine potentielle Zunahme außerlandwirtschaftlicher InvestorInnen in der Landwirtschaft ist ein Ausdruck dieses Phänomens. Deshalb ist diese Orientierung, in Abhängigkeit von der parteipolitischen Differenzierung der politischen Führung der Ministerialbürokratien, zeitlich relativ stabil. Auch die Ministerialbürokratien mit stärker ökologieorientierten politischen Führungen, z. B. Niedersachsen (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) und Nordrhein-Westfalen (Bündnis 90/DIE GRÜNEN), können die Zwänge zur Standortkonkurrenz zwischen Regionen als Orte agrar- und forstwirtschaftlicher Produktion nicht ignorieren (vgl. Harvey 2014: 190).

### **3.3 Proklamierte Politikintegrationen, etwa in Form des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes in der Forst- und Landwirtschaft, verschleiern zumeist darunter liegende Verteilungskämpfe und die Dominanz starker Interessen innerhalb dieser Projekte**

Der Diskurs zur Ökologisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Förderperiode 2014-2020 stellt ein empirisches Beispiel für die genannte Hypothese dar. Der Deutsche Bauernverband als dominanter Interessenverband der landwirtschaftlichen LandnutzerInnen unterscheidet zwischen „faktischer Flächenstilllegung“ einerseits und „produktionsintegriertes Greening“ (DBV 18.01.2014) andererseits. „Produktionsintegriertes Greening“, als das aus landwirtschaftlicher Landnutzungsperspektive präferierte Muster der Ökologisierung der Agrarpolitik in Europa, beinhaltet, dass eine produktive Flächennutzung, d. h. Rohstoffproduktion unter Einsatz chemisch-synthetischer Produktionsmittel (vgl. DBV 2014), trotz einer politischen Steuerung mit dem Ziel einer geringeren Erzeugung externer Kosten, z. B. Reduzierung der Wildbiodiversität in der Kulturlandschaft durch intensivierete Produktionsverfahren, möglich bleibt. Aus

einzelunternehmerischer und unternehmensverbandlicher Perspektive ist diese Form der Natur- und Umweltschutzpolitik wünschenswert, da einerseits weiterhin der Mehrwert der Produktion einbehalten und privatisiert und andererseits die Legitimität der kapitalistischen Produktionsweise und einzelbetrieblicher Entscheidungen erzeugt werden können. Die Verwendung des Terminus „produktionsintegriertes Greening“ als Fallbeispiel für produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutz im Agrarsektor bildet die Schnittstelle zwischen den Konzepten „Green production“ (Burch/Lyons/Lawrence 2001: 45-46) und „Greenwashing“ (Burch/Lyons/Lawrence 2001: 47). Dabei werden durch die Verwendung des Terminus „produktionsintegriertes Greening“ die Wahrnehmungen von massenmedialer Öffentlichkeit und politischen EntscheidungsträgerInnen dahingehend beeinflusst, dass ein ökologisches „upgrade“ der Produktionsweise stattfindet (vgl. Kap. 2.4.2.1.1 *Framing von Sachverhalten*), und weitere politische Steuerungseingriffe, etwa durch ordnungsrechtliche Verschärfungen oder eine Abkehr von der dominanten Produktionsweise, nicht notwendig seien. Werden minimale oder keine natur- und umweltschutzpolitischen Fortschritte durch das „produktionsintegrierte Greening“ erreicht, kann von „Greenwashing“ (Burch/Lyons/Lawrence 2001: 47) ausgegangen werden. Land- und forstwirtschaftliche Unternehmen und Unternehmensverbände können im Prozess der Politikformulierung gegenüber den FachpolitikerInnen etwa des Europäischen Parlaments oder nationaler und subnationaler Parlamente auf ihr Praxiswissen verweisen, wodurch der Verwendung des Terminus „produktionsintegriertes Greening“ die Qualität der Machtressource dominante Information (vgl. Kap 2.4.2.1 *Dominante Informationen*) zukommt. Die Überprüfung der tatsächlichen ökologischen Vorteilhaftigkeit des „produktionsintegrierten Greenings“ steht in vielen Fällen aus oder ist nicht beabsichtigt. Für die Forstwirtschaft kann analog auf die Verwendung des Terminus der „multifunktionalen“ oder „nachhaltigen“ Forstwirtschaft verwiesen werden. Dieser wird strategisch genutzt, um ökonomieorientierte Interessen zu priorisieren. Auch ist anzunehmen, dass einflussreiche sektorale AkteurInnen oder Akteursgruppen, z. B. Status quo orientierte Policy-Netzwerke in der Ministerialbürokratie, bewusst minimale und kaum ökologisch vorteilhafte Veränderungen der Produktionsweise akzeptieren, um einerseits die Verwertungsbedingungen der jeweiligen regionalen Agrar- und Forstwirtschaft und daraus folgende vermeintliche Entwicklungsperspektiven für ländliche Regionen nicht zu verschlechtern (vgl. Harvey 2014: 194) und andererseits symbolische Zugeständnisse an den Natur- und Umweltschutzsektor machen, um weitere Kompetenzverluste, etwa durch Zusammenlegung von Ministerien oder Abteilungen, abzuwehren. Giessen/Hubo/Krott/Kaufer formulieren, dass der „Wettbewerb um politische Zuständigkeiten und sektorale Ressourcenausstattung auf zentraler Ebene“ (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 4) ein Grund für den strategischen Umgang von Politiksektoren mit Politikintegrationsprojekten ist. Als ökologische Innovationen im Bereich der Produktionsweise definierte Integrationen von Natur- und Umweltschutzbelangen in bestehende Produktionsverfahren verschleiern folglich, dass der darunter liegende Widerspruch zwischen einer Produktionsweise mit



ausschließlicher Ausrichtung auf Kostenreduzierung und Ertragssteigerung zu Profitzwecken durch eine fortlaufende Intensivierung der Produktion nicht vereinbar ist mit ökologieorientierten Verhaltens- und Produktionsweisen. Unter Intensivierung der Produktion wird hier einerseits „die Steigerung der Betriebsintensität durch organisatorische Maßnahmen (Erhöhung der Organisationsintensität) und zum anderen durch produktionstechnische Maßnahmen (Erhöhung der Produktionsintensität, auch Bewirtschaftungs- oder spezielle Intensität)“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 71) verstanden. Produktionsintegrierter Natur- und Umweltschutz stellt den Versuch dar im Rahmen der gesamtbetrieblichen Intensivierung vor dem Hintergrund kapitalistischer Konkurrenzproduktion kleinflächig eine Reduzierung der Produktionsintensität zu ermöglichen. Ein solcher Mechanismus zur Aufnahme ökologischer Belange in die landwirtschaftliche Landnutzung ist die „Produktionsintegrierte Kompensation“ (z. B. Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen; Stiftung Westfälische Kulturlandschaft 2012). Zur Reduzierung der Konkurrenz zwischen landwirtschaftlicher Flächennachfrage und natur- und umweltschutzorientierter Flächennachfrage wird eine flächenbezogene Bewirtschaftungsveränderung einzelner Schläge vorgeschlagen. Berger weist daraufhin, dass sich eine „ertragreiche, intensive Produktion und viel Biodiversität auf ein und derselben Fläche mehr oder weniger ausschließen“ (Berger 2012: 15) und es folglich zumindest einer teilweisen Trennung etwa durch effektive „ökologische Vorrangflächen“ (ebd.: 21, 35) bedürfe. Sind etwa Naturschutzmaßnahmen auf bisher intensiv bewirtschafteten Flächen vorgesehen, bedarf es einerseits der differenzierten Bewirtschaftung und technologischen Einpassung in betriebliche Abläufe (Berger 2012: 25), wodurch betriebswirtschaftliche Kosten entstehen, die alternativ zur Marktvergütung honoriert werden müssen, und andererseits des Monitorings der Bewirtschaftungsänderung (vgl. Kap. 2.4.2.3 *Zwang*). Fehlt eine der Bedingungen, betriebsinterne Bewirtschaftungstrennung, effektive Bewirtschaftungsaufgaben, Honorierung der Bewirtschaftungsveränderung und Monitoring, folgt eine Beibehaltung des gegebenen Bewirtschaftungsstatus und ist gemäß der Hypothese lediglich eine „Schein“-Integration gegeben, welche zur Verschleierung der Produktionsinteressen und zur Sicherung der Legitimität beiträgt.

### **3.4 Punktuelle Politikintegration kann als strategischer Modus der Politikkoordination gelingen, wenn projektbezogen die Interessen relevanter AkteurInnen gebündelt werden können**

Die Zusammenführung primär ökonomieorientierter und primär ökologieorientierter AkteurInnen bedarf der Aufdeckung gemeinsamer Interessen anhand einzelner Projekte. Ausgangspunkt für die Identifizierung gemeinsamer Interessen ist die „materielle Ebene der gesellschaftlichen Produktion“ (Sporer 2009: 157). Alle AkteurInnen, die Interessen im Rahmen der Gestaltung der politökonomischen Rahmenbedingungen der land- und forstwirtschaftlichen Produktionsweise verfolgen, sind abhängig von der Art und Weise der dominanten Produktionsweise, da diese die Voraussetzungen für das eigene Handeln schafft. Externe Kosten der Produktionsweise, z. B. der transnationale Transport gebietsfremder Arten im

Rahmen des globalisierten Warenverkehrs (vgl. zur politischen Steuerung gebietsfremder Arten Hubo/Krott 2007; Hubo/Krott 2010), als politisches Problem können punktuell Bündnisse ermöglichen, wenn dies den Strategien relevanter AkteurInnen entspricht. Auf der Ebene des politisch-administrativen Systems können punktuell Kooperationen und die Zusammenführung sektorübergreifender Belange anhand von Instrumenteninnovationen gelingen, wenn dieses kompatibel mit den Strategien betroffener AkteurInnen ist. Im politisch-administrativen System können punktuelle Politikintegrationen anhand der Modifizierung oder Schaffung einzelner Instrumente, z. B. agrar- und forstpolitischer Fördermaßnahmen wie die Förderung umweltschonender Gülleausbringung oder die seit den 1980er Jahren begonnene Förderung des Ökolandbaus in einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland (Padel/Lampkin 2014: 13), gelingen, wenn potentiell einflussreiche AkteurInnen die Veränderungen derartig präsentieren oder framen können, dass unterschiedliche Akteurstypen die Vorteilhaftigkeit als gegeben akzeptieren. Auf der „materiellen Ebene gesellschaftlicher Produktion“ manifestieren sich punktuelle Integrationsprojekte durch besondere von der dominanten Produktionsweise abweichende Praktiken (Padel/Lampkin 2014). So können traditionelle, weniger intensive, Bewirtschaftungsweisen in der Form des integrativen Naturschutzes für grundsätzlich divergierende AkteurInnen relevant werden, wenn bestimmte Interessen betroffen sind. Die Aufrechterhaltung bestimmter lokaler und regionaler Biotoptypen kann selbst für ansonsten primär ökonomieorientierte und betriebswirtschaftlich kalkulierende LandnutzerInnen punktuell ein relevantes Ziel sein, wenn etwa „weiche“ Standortfaktoren der Produktion, z. B. Landschaftsästhetik, betroffen sind.

### **3.5 Punktuelle Interessenkongruenzen verschiedener AkteurInnen ermöglichen Projekte mit punktueller Integration ökologischer Belange**

In der politikwissenschaftlichen Forschung ist anerkannt, dass Koalitionen oder Bündnisse zur Beeinflussung politischer Prozesse gebildet werden (vgl. u. a. Heaney/Lorenz 2013: 251; Krott 2005: 97) und dass diese Bündnisse von inhaltlichen und zeitlichen, folglich punktuellen (englisch: selective) (Hubo 2013: 6), Interessenkongruenzen im Rahmen eines konkreten public-policy Sachverhalts abhängen (vgl. Krott 2005: 97). Daraus folgt, dass einzelne Koalitionen oder Bündnisse zeitlich nicht stabil sein müssen, sondern durch fluktuierende Teilnehmerschaften gekennzeichnet sein können oder gar aufgelöst werden, „coalition portfolios evolve over time as coalitions form and dissolve“ (ebd.: 251), wenn die Gemeinsamkeiten bezogen auf die konkreten Interessen verschwinden. Heaney und Lorenz argumentieren, dass einzelne Interessengruppen über ein „coalition portfolio, which is the set of all coalitions within a given area of public policy in which an interest group participates at a particular point in time“ verfügten (2013: 251). Dieses Koalitionsportfolio hängt von den Koalitionsstrategien (ebd.: 251) und damit schließlich von den Interessen der AkteurInnen ab. Die Ziele, die Interessengruppen im Rahmen des kollektiven Agierens in einer Koalition erreichen wollen, sind vielfältig. So verweisen Heaney und Lorenz darauf, dass „interest groups



turn to coalitions as a mechanism to pool resources (Hula, 1999), to demonstrate to policymakers that they have resolved their internal differences and achieved a consensus on a position (Mahoney, 2008; Nelson and Yackee, 2012), and to aggregate political intelligence (Heaney, 2006)” (2013: 252). Eine zentrale Voraussetzung ist jedoch die Einschätzung, dass alle teilnehmenden AkteurInnen ähnliche Interessen verfolgen bzw. die eigenen Interessen trotz Differenzen hinsichtlich einzelner Überzeugungen oder gar hinsichtlich der „core issues“ (ebd.: 253) erreicht werden können, und die Fähigkeit, Einigkeit bezogen auf eine Positionierung im Rahmen des politischen Prozesses herzustellen. Politische EntscheiderInnen, herausgehobene ParteipolitikerInnen (z. B. agrarpolitische SprecherInnen der Parlamentsfraktionen) oder ExekutivpolitikerInnen, und andere staatliche AkteurInnen, etwa die Ministerialbürokratie oder die Fachverwaltungen, als AdressatInnen der Tätigkeiten solcher Koalitionen, müssen klar erkennen können, welche Position, als Zusammenführung der einzelnen Interessen, prioritär berücksichtigt werden soll. Neben den Interessenkongruenzen als Voraussetzung für Koalitionen zur Integration ökologischer Belange in bestehende Politiken sind die Strategien der unterschiedlichen AkteurInnen von großer Relevanz. Unterschieden wird dabei häufig zwischen inside- und outside-Strategien (Betzold 2013: 303). Erstere dient als Strategie innerhalb des politisch-administrativen Systems dazu die politischen Entscheider direkt zu beeinflussen, letztere hingegen soll von außerhalb des PAS Druck ausüben. Verwenden einzelne Akteure, etwa Umwelt- und Naturschutzverbände, häufig und intensiv outside-Strategien zur Mobilisierung der eigenen MitgliederInnen aber auch zur Vergrößerung der Mitgliedschaftsbasis unter Nutzung von Freund-Feind-Schemata oder von aggressiver Rhetorik, der DBV etwa kritisierte jüngst den BUND heftig für dessen Kampagnen (DBV 2014a), so können Koalitionen trotz punktueller Interessenkongruenzen scheitern oder gar nicht erst zustande kommen.

Heaney und Lorenz nehmen im Rahmen ihres „coalition portfolio“-Konzepts Interessengruppen in den Blick, die zur Beeinflussung politischer EntscheidungsträgerInnen, Koalitionen eingehen (Heaney/Lorenz 2013). Nicht nur aus der Perspektive von Interessengruppen sind solche advocacy coalitions von Bedeutung, auch für staatliche Akteure, z. B. Ministerialbürokratien, können diese notwendig sein, um die gesetzten Ziele zu erreichen. Empirisch häufiger lassen sich spezifische Interessenkongruenzen zwischen der „bäuerlichen Landwirtschaft“, als Verbände sind hier die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und regional der Bauernbund Brandenburg, und dem Klima-, Natur- und Umweltschutz, NABU und BUND aber auch Greenpeace etc., beobachten. Hierbei werden punktuell gemeinsam Versuche unternommen, die Agrarpolitik zu beeinflussen, um die Berücksichtigung ökologischer Belange, wie etwa den Schutz von Bodenbrütern auf Agrarflächen, zu fördern. Punktuelle Politikintegration kann für die „schwächeren“ AkteurInnen des Natur- und Umweltschutzsektors unter den Bedingungen geringerer Ressourcenausstattungen eine strategische Option darstellen, um zumindest Teilziele zu erreichen (vgl. Krott/Böcher/Hubo/Kleinschmit 2006). So weist Krott in der Beantwortung eines *Fragebogen des Thüringer Rechnungshofs zur effizienteren*

*Ausgestaltung der Naturschutzinstrumente* (Thüringer Rechnungshof, Dokumentenverzeichnis) unter Frage 2: Ordnungsrecht und Naturschutz darauf hin, dass eine „Fokussierung der Durchsetzung [von Naturschutzauflagen, R.K.] in ausgewählten Prioritätsgebieten“ empfehlenswert sei. Abzuleiten ist, dass es für den Natur- und Umweltschutzsektor strategisch sinnvoll sein kann, begrenzte Ressourcen auf Prioritäten zu fokussieren und dafür strategische Bündnisse einzugehen. So weist Krott für Thüringen auf die für die Integration von ökologischen und sozioökonomischen Belangen bedeutsamen Naturparke als Instrumente hin (Krott 2011: 3). Folglich können gebietspezifische Bündnisse von ökonomie- und ökologieorientierten AkteurInnen Beiträge zur Erreichung natur- und umweltschutzfachlicher Teilziele leisten und zugleich die regionale Orientierung durch die Stärkung vertikalintegrierter Wertschöpfungsketten leisten. Punktueller „Integrativer Naturschutz“ kann durch die Einbindung regionaler AkteurInnen der Land- und Forstwirtschaft und dessen Ökosystemdienstleistungen zu den Zielen europäischer und nationaler Biodiversitätsstrategien beitragen (Krott 2011: 3). Hierfür bedarf es jedoch der effektiven und strategischen Bildung von Bündnissen unter Einbeziehung gegensätzlicher Akteurstypen. Hierfür sind auf der mikropolitischen Ebene gute Beziehungen zwischen den FunktionsträgerInnen notwendig, weshalb aggressive Rhetoriken unter Verwendung von Freund-Feind-Schemata eher abträglich sind. Inwieweit effektive, punktuelle Politikintegrationen unter den Bedingungen etablierter Politiksektoren und deren Rückkoppelung an die Prinzipien der dominanten Produktionsweise möglich sind, bleibt folglich fallbezogen zu prüfen.

## 4. Methodik

Zur Beantwortung der untersuchungsleitenden Fragestellung nach dem Niveau und der Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft wurden aus dem theoretischen Konzept der Politiksektoren, welches Ergebnis zurückliegender Forschung ist (z. B. Hubo/Krott 2007; Hubo/Krott 2010; zur Relevanz nationaler Politiksektoren im Rahmen internationaler Forst- und Biodiversitätspolitik vgl. Giessen/Krott/Möllmann 2014), Untersuchungshypothesen abgeleitet. Deren Prüfung liefert Belege für Ursachen des gegenwärtigen Niveaus der Umsetzung von EU-Umweltschutz und wird damit zur Beantwortung der Untersuchungsfrage beitragen. Dazu wurde erstens eine *Literaturanalyse (Metaanalyse) wissenschaftlicher Beiträge* zur ökologischen Qualität und den Dimensionen des europäischen und deutschen Agrarsektors, als dominantem Landnutzungssektor, durchgeführt (vgl. Kap. 6.2 *Dimensionen Europäischer Agrarpolitik* und 6.3 *Ökologische Qualität der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der landwirtschaftlichen Landnutzung*). Anzuführen ist, dass eine derartige Forschungsperspektive auf Grund der primär nationalen und subnationalen Politikformulierung im Forstsektor (vgl. Edwards/Kleinschmit 2012; Kokko/Toivonen/Pelkonen/Mäki-Hakola/Letto-Vanamo/Enroth/Ojanen/Tahvanainen 2006: 10; Krott 2008: 13, 22) nicht angemessen ist. Europäische Forstpolitik ist relational zum Agrarsektor nicht gleichwertig konstituiert. Die Ergebnisse der Literaturanalyse (Metaanalyse) wissenschaftlicher Beiträge zur ökologischen Qualität und den Dimensionen des europäischen und deutschen Agrarsektors belegen die Ursachen für den Diskurs über die Umsetzungsdefizite des EU-Umweltschutzes im Agrarsektor und die diagnostizierte Notwendigkeit der Integration von EU-Natur- und Umweltschutzpolitik in die Programme des Agrarsektors. Weiterhin werden anhand der *qualitativen Interviewforschung* in der Form der leitfaden-gestützten, teilstrukturierten ExpertInnenengespräche Belege zur Unterstützung der Untersuchungshypothesen gesammelt. Anhand der ExpertInnenengespräche werden fallstudienbezogen die politischen Prozesse der Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft, insbesondere in den Bundesländern BB, NI, NW und ST, in den Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 nachgezeichnet und die Ursachen für Umsetzungsdefizite des EU-Umweltschutzes offengelegt. Ergänzend wurden Rechtsquellen- und Dokumentenanalysen durchgeführt. So wurden die Agrar- und Forststatistiken und die Förderprogramme zur ländlichen Entwicklungspolitik hinsichtlich der Umsetzung von EU-Umwelt- und Naturschutzvorgaben geprüft. Auch eine Anwendung kritisch-materialistischer Staatstheorie auf die politischen Prozesse der Umsetzung von EU-Umweltschutz trägt zur, die empirischen Befunde unterstützenden, Erklärung dieser Prozesse bei. Dabei wird deutlich, dass eine theoretische Verbindung der „territorialen Logik“ (Harvey 2014: 199), als Ausdruck staatlich-politischen Handelns innerhalb territorialer Grenzen, und der „kapitalistischen Logik“ (ebd.: 200), als Begriff für die Profitorientierung ökonomischer Akteurstypen, als Erklärung für Umsetzungsdefizite methodische Probleme auf Grund des beschränkten Zugangs zu Informationen ausgleichen kann. Empirische Belege für eine kritisch-materialistische Staatstheorie

liefern die Aussagen von politischen MinisterialbürokratInnen als politökonomische Eliten mit den Kompetenzen zur Steuerung gesellschaftlicher Produktionsweisen.

#### 4.1 Literaturanalyse

Um die ökologische Qualität und die Dimensionen des europäischen und deutschen Agrarsektors, der Forstsektor wurde dabei als Folie genutzt um einen Vergleich zwischen den Ergebnissen der unterschiedlichen Landnutzungsformen zu ermöglichen, festzustellen, wurden 50 wissenschaftliche Beiträge hinsichtlich klima-, umwelt- und naturschutzfachlicher Aspekte europäischer Agrarpolitik und landwirtschaftlicher Landnutzung untersucht. Die Anzahl von 50 Beiträgen wurde gewählt, um die Repräsentativität der Aussagen sicherzustellen. Dabei lag der Schwerpunkt der Beiträge auf der GAP und der deutschen Agrarpolitik. Vor Auswahl und Analyse der Beiträge wurden in einem ersten Schritt die Analysetools ausgewählt. Dabei wurden die Fachzeitschriften *Environment and Planning – Government and Policy*, *Food Policy*, *Journal of Social Science*, *Land Use Policy*, *Sage Open*: Subjects: Economic Science: Agricultural and Natural Resource Economics und *Social Science Open Access Repository: SSOAR* in englischer Sprache als einschlägige Wissenschaftsmedien identifiziert und ausgewählt, um den internationalen Forschungsstand zu den Themen “common agricultural policy, greening, ecology, environmental policy integration” abzubilden. Daneben wurde zur Abbildung des deutschsprachigen Forschungsstandes eine Suche auf *EconStor*, dem Open-Access-Server der Deutschen Zentralbibliothek für Wirtschaftswissenschaften/Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft (ZBW), durchgeführt. Die Auswahl des *EconStor* Open-Access-Mediums und des *Social Science Open Access Repository: SSOAR* entspricht dabei den kritisch-materialistischen Forschungsleitlinien der zu Grunde liegenden Studie, wonach wissenschaftliche Ergebnisse als kollektive Güter frei und kostenlos zugänglich sein müssen. Darüber hinaus entspricht der Zugriff auf Open-Access Analysetools einer Deutung kritisch-materialistischer Theorie der Wissenschaft, welche die Kommodifizierung wissenschaftlicher Ergebnisse und Methoden zurückweist. Neben *EconStor* wurde auch *GoogleScholar* als Analysetool genutzt. Als Suchbegriffe wurden bei *EconStor* und *GoogleScholar* „EU-Agrarpolitik“, „Ökologisierung Agrarpolitik“, „Agrarumweltpolitik“ und „greening“ verwendet. Die Prüfung von Rechtsquellen, z. B. EU-Richtlinien, EU-Verordnungen und Entscheidungen, nationale und subnationale Gesetze und Verordnungen, und öffentlichen Dokumenten, z. B. Strategiepapiere, Aktionsprogramme, Evaluierungen, Agrarstatistiken, wurde hinsichtlich der Diskrepanz von Zielen und Instrumenten durchgeführt. Ziel dieser Prüfung war die Aufdeckung von Diskrepanzen etwa zwischen ökologieorientierten Zielen und unzureichenden Instrumentarien und der Dominanz von ökonomieorientierter Steuerung, um nachweisen zu können, in wie weit Umweltpolitikimplementationsdefizite bestehen und dass „Politikintegration“ auf der Zielebene zur Legitimation sektoraler Praktiken genutzt wird. Auch wurde die Prüfung von Rechtsquellen und öffentlichen Dokumenten genutzt, um Daten aus den ExpertInnengesprächen zu überprüfen. Deutlich wird, dass die Literaturanalyse als

ein methodisches Korrektiv zur qualitativen Interviewforschung genutzt wurde. Neben dieser Funktion als methodisches Korrektiv dient die Literaturanalyse der Plausibilisierung theoretischer Annahmen.

#### **4.2 Qualitative Interviewforschung: Leitfadengestützte, teilstrukturierte ExpertInnengespräche**

Die Hypothesenprüfung wurde anhand qualitativer Interviewforschung und Dokumentenanalysen durchgeführt. Zur Analyse politischer Entscheidungsprozesse, welche der zentrale Gegenstand der vorliegenden Studie sind, ist die qualitative Interviewforschung besonders geeignet, da die Komplexität derartiger Vorgänge nur bedingt mit den Methoden der quantitativen Vorgehensweise erfasst werden können. In Ergänzung zur quantitativen Sozialforschung können anhand qualitativer Methoden komplexe Daten in sprachlicher Form gewonnen werden. Insbesondere im Rahmen elitentheoretischer Politikforschung, hierzu wird die vorliegende Studie gezählt, da die agrar- und forstpolitischen Entscheidungen Herrschaft über Gesellschaft bedeuten und weitreichende ökonomische, soziale und ökologische Folgewirkungen auslösen, können relevante Daten schwerlich anhand quantitativer Methoden gewonnen werden. Das Erfahrungs- und Hintergrundwissen der AkteurInnen der Politiksektoren lässt sich nur bedingt anhand standardisierter Umfragen erheben. So wird die Bereitschaft zur Preisgabe von Hintergrundwissen durch eine vertrauensvolle und diskrete Gesprächssituation im Rahmen von face-to-face ExpertInnengesprächen gefördert. Deshalb wurde die überwiegende Zahl der ExpertInnengespräche in den Büroräumen der befragten ExpertInnen durchgeführt, also etwa im betreffenden Ministerium. Ausnahmsweise wurden Gespräche in den Räumlichkeiten der Abteilung für Forst- und Naturschutzpolitik der Georg-August-Universität Göttingen oder in anderen Räumen, z. B. Cafés, durchgeführt. Zu beachten ist, dass im Rahmen der vorliegenden Studie „Macht“ als theoretisches Konzept von zentraler Bedeutung ist, um aufzuzeigen, inwiefern Status quo- und ökonomieorientierte AkteurInnen die politökonomischen Rahmenbedingungen der dominanten kapitalistischen Produktionsweise land- und forstwirtschaftlicher Landnutzung und die Umsetzung von EU-Umweltschutz durch Politikintegration beeinflussen. Schwierigkeiten der Operationalisierung von „Macht“ wurden von W. Riker (1964: 341) als kritischer Punkt der Politikforschung bezeichnet. Dies gilt sicherlich insbesondere für elitentheoretische und Elitennetzwerk-Forschung, zu der auch die Forschung in und über politisch-administrative Netzwerke des Agrar (und Forst-)sektors gehört, was diese Forschung theoretisch angreifbar im Rahmen empirischer Forschung machen kann. Diese Schwierigkeit wird durchaus auch für die empirische Dimension der zu Grunde liegenden Studie gesehen, da innerhalb politisch-administrativer Netzwerke und bestehender Politiksektoren Tendenzen zur „Arkanisierung“ und Nichtoffenlegung politischer Prozesse, Clasen verweist auf „die Verlagerung der Entscheidungsfindung in nichtöffentliche Gremien“ (1997: 423), gegeben sind, sodass häufig auf die Positions- und Machtzuschreibungen „schwacher“ AkteurInnen zurückgegriffen werden muss. So wurde etwa von Vertretern der „bäuerlichen“ und „ökologischen“ Landwirtschaft in Brandenburg auf

deren relationale Benachteiligung gegenüber konventionellen und genossenschaftlichen Betrieben durch die Landesagrarpolitik verwiesen. Beispielhaft wurde angeführt, dass „bäuerliche“ Betriebe bei der Antragstellung im Rahmen der Agrarinvestitionsförderung häufig leer ausgegangen wären, während hingegen flächenstarke Betriebe Investitionsmittel bekämen. Wird dieser Einschätzung einzelner VerbandsvertreterInnen und Betriebsleiter die Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) im Förderzeitraum 2000 bis 2006 von Bergschmidt und Forstner et al. für das vTI entgegengestellt, verliert diese Einschätzung an Aussagekraft, da Bergschmidt/Forstner et al. argumentieren, dass von 1.586 Förderfällen „drei Viertel den Kleinen Investitionen zuzuordnen sind“ (Bergschmidt/Forstner et al. 2008: 20). Auch argumentieren Bergschmidt/Forstner et al. zumindest für die Förderperiode 2000-2006, dass „Fördermittel relativ unbeeinflusst von strukturellen Bedingungen auf die Fläche verteilt werden, es handelt sich also in weiten Bereichen um eine „Gießkannenförderung“ (Bergschmidt/Forstner et al. 2008: 56). Nicht auszuschließen ist jedoch, dass flächenstärkere Betriebe in der Form der Personengesellschaften und/oder juristischen Personen betriebliche Vorteile bei der Bürokratiebewältigung haben und dadurch schneller bei der Antragstellung sind, dem steht jedoch entgegen, dass deren Mittelnachfrage geringer sei und es betriebliche Obergrenzen für die Förderung gibt (Bergschmidt/Forstner et al. 2008: 56). An diesem Fallbeispiel kann abgeleitet werden, dass die Verwendung von Aussagen aus ExpertInnengesprächen kritisch zu betrachten und gegenzuprüfen ist. Dennoch können durch ergänzende Verwendung öffentlicher Dokumente und Prüfung von Aussagen Plausibilisierungen über politische Prozesse erzielt werden. So wurde in einem Expertengespräch im Niedersächsischen Landwirtschaftsministerium darauf verwiesen, dass im politischen Prozess zum *Gemeinsamen Runderlass des Ministeriums für Umwelt, des Ministeriums für Soziales und des Ministeriums für Landwirtschaft vom 22.03.2013: Abluftreinigungsanlagen in Schweinehaltungsanlagen und Anlagen für Mastgeflügel sowie Bioaerosolproblematik in Schweine- und Geflügelhaltungsanlagen* die vorherige Führung des Ministeriums unter dem damaligen Minister Lindemann (CDU) den „Filtererlass“ auf Grund der Einwände des Landvolks Niedersachsen blockiert habe, da das Landvolk den Bestandsschutz von Altanlagen, also die Ausnahme von der Pflicht zur Nachrüstung von Abluftreinigungsanlagen in bestehenden Stallanlagen, forderte. Der „Filtererlass“ wurde de facto auch erst am 22.03.2013 also nach dem 20.01.2013, dem Tag der Landtagswahl und dem anschließenden Wechsel der politischen Führung des Landwirtschaftsministeriums von der CDU zu BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Meyer), erlassen. Der Gesprächspartner hatte also Hinweise auf die Blockadehaltung der bisherigen Führung des Ministeriums gegeben, welche anschließend durch den faktischen Erlass durch die neue Führung des Ministeriums plausibilisiert wurden. Durchgeführt wurden leitfadengestützte, teilstandardisierte face-to-face ExpertInnengespräche und Telefoninterviews (leitfadengestützt, teilstandardisiert) in den Bundesländern BB, NI, NW und ST. Zur Identifizierung relevanter GesprächspartnerInnen wurden vier zentrale Akteurstypen bestimmt:

-ParlamentarierInnen (BB, NRW, NI, ST)

-BürokratInnen (BB, NRW, NI, ST)

-Akteure Landwirtschaftlicher Selbstverwaltung (LWK NI und NW)

-VerbandsvertreterInnen (BB, NRW, NI, ST).

Nach der Bestimmung der vier relevanten Akteurstypen wurden anhand der Positionsmethode (vgl. u. a. Hoffmann-Lange 2003: 114) GesprächspartnerInnen identifiziert. Hierzu wurden nach sektorspezifischen Kriterien per Internetrecherche die zentralen Organisationen der Agrar- und Umweltsektoren der Länder BB, NI, NW und ST identifiziert und anschließend innerhalb dieser Organisationen die für Fragen der Umsetzung von EU-Umweltschutz geeigneten ExpertInnen ausgewählt. Dabei wurden die fachlich zuständigen individuellen AkteurInnen anstatt der hierarchisch höchsten und damit stärker „politischen“ AkteurInnen, z. B. Staatssekretäre oder (Verbands-) Präsidenten, als geeignet eingeschätzt. Ausschlaggebend für die Auswahl der ExpertInnen war die ex ante Einschätzung hinsichtlich deren erwarteter Bedeutung zur Erlangung relevanter und generalisierbarer Aussagen für den Agrarsektor (vgl. Mayer 2013: 39), wobei die Auswahl der ExpertInnen schrittweise den Erkenntnissen angepasst wurde (vgl. zum theoretischen Sampling Mayer 2013: 39). Zu Beginn der landesspezifischen Prüfungen der Hypothesen wurden ExpertInnengespräche mit agraroppositionellen und agrarwirtschaftskritischen ParlamentarierInnen, insbesondere von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN durchgeführt, um erste Einblicke in landesspezifische Besonderheiten, Problemlagen und Akteurskonstellationen zu erhalten. Anschließend wurden die Hinweise auf erfahrene und kenntnisreiche AkteurInnen der Landesagrarpolitiken aufgegriffen, mit den Vorüberlegungen zur Auswahl der ExpertInnen abgeglichen und ExpertInnengespräche mit den empfohlenen AkteurInnen durchgeführt. Diese AkteurInnen gehören der Agrarministerialbürokratie an, sind aber auch als individuelle AkteurInnen der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung oder der sektoralen Interessensverbände zu benennen. Die ExpertInnengespräche wurden explizit nicht mit Aufnahmegeräten dokumentiert, um bei den GesprächspartnerInnen Vorschussvertrauen zu erzeugen. In einzelnen Fällen wurde explizit von den Befragten nachgefragt, ob das Gespräch aufgenommen werde und wie die Ergebnisse verwendet würden. Deshalb wurde zugesichert, dass keine Audioaufnahmen gemacht, die Daten anonymisiert und keine Personenangaben aufgenommen werden (vgl. Mayer 2013: 46/47). Dementsprechend beinhaltet das Interviewverzeichnis Aussagen über den Ort des Gesprächs, das Datum des Gesprächs, die Organisation des Gesprächspartners und dessen Funktion innerhalb der Organisation. Die Zusammenfassungen der handschriftlichen Gesprächsdokumentationen sind elektronisch als word-Dokumente niedergelegt. Aus elitentheoretischer und kritisch-materialistischer Perspektive erscheint diese Vorgehensweise als angemessen, da die dokumentierten Aussagen durch eine erneute Verwendung des Interviewleitfadens in weiteren ExpertInnengesprächen geprüft und durch nachträgliche Tests anhand öffentlicher Dokumente oder

Rechtsquellen plausibilisiert werden können. Anhand dieser Argumentation wird ersichtlich, dass die in ExpertInnengesprächen gewonnenen Erkenntnisse keine absolute und eigenständige Glaubwürdigkeit besitzen, sondern anhand weiterer Quellen und bestehender Theorie kritisch überprüft werden. Vor diesem Hintergrund und wegen des Vertrauensschutzes gegenüber den GesprächspartnerInnen wurde auf die Audiodokumentation verzichtet. Grundsätzlich bleibt zu fragen, ob der „Eliten“-Charakter der Befragten, z. B. MinisterialbürokratInnen, ParlamentarierInnen, VerbandsvertreterInnen und ProduktionsmitteleigentümerInnen des Agrar- und Forstsektors, und die damit verbundenen Möglichkeiten des Zugangs zu Entscheidungszentren mit gesellschaftlicher Bedeutung angemessen erfasst werden konnte. Imbusch weist auf die offenen Fragen kritisch-materialistischer und elitentheoretisch-sozialwissenschaftlicher Forschung hin und fragt, ob der Machtgebrauch „privilegierter Minderheiten“ (Imbusch 2003: 23) realitätsgemäß erfasst werden kann und ob jener demokratietheoretisch legitimierbar ist (ebd.: 23) und ob die Selbst- und Fremdeinschätzungen von Eliten auseinanderfallen (Imbusch 2003: 24). Ist folglich der Referatsleiter im Landwirtschaftsministerium lediglich Beamter oder gehört er den machtpolitischen Funktionseleiten an (vgl. Krysmanski 2009)? Krysmanski folgend könnten etwa MinisterialbürokratInnen der „vast army of lesser technocrats and experts (versed in analytical, symbolic and affective forms of knowledge)“ (Krysmanski 2009) zugeordnet werden, die die Grundlagen der Kapitalakkumulation ermöglichen und sicherstellen. Die qualitative Vorgehensweise stellt den Versuch dar, die gesellschaftliche Bedeutung agrar- und forstsektoraler TechnokratInnen und „politischer UnternehmerInnen“ (Rüb 2008: 104) für die Aufrechterhaltung der Kapitalakkumulationsbedingungen offenzulegen, deren Selbsteinschätzung zumeist von der formalen Bindung an die Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Verantwortlichkeit geprägt ist. Inwiefern die Fremdeinschätzung der Rolle der TechnokratInnen und „politischen UnternehmerInnen“ damit kongruent ist, bleibt zu prüfen. Ausgewertet wurden spezifische Aussagen aus den ExpertInnengesprächen, indem diese bei Vorliegen öffentlicher Dokumente oder Rechtsquellen gegengeprüft wurden.



## **4.3 Länder- und Fallstudienauswahl**

### **4.3.1 Begründung der Länderauswahl**

Untersuchungsgegenstand sind die Agrarpolitiken der Bundesländer BB, NI, NW und ST. Die Auswahl fiel auf diese vier Bundesländer, da nach einer Vorauswahl der Bundesländer durch eine Beteiligung am Forschungsprojekt NaLaMa-nT (Nachhaltiges Landmanagement im norddeutschen Tiefland), dessen Modellregionen in BB, NI und ST liegen, weitere Untersuchungen zur Relevanz dieser Bundesländer und NW für den Agrarstandort BRD und damit für die Agrarpolitik ergaben, dass diese zur Beantwortung der untersuchungsleitenden Fragestellung zentral sind. Die Auswahl der Bundesländer wird anhand von acht Kriterien begründet. Diese Kriterien sind sozioökonomisch, politikwissenschaftlich und forschungspragmatisch ausgerichtet.

#### **4.3.1.1 Anteil der landwirtschaftlichen Fläche an der Gesamtfläche der Bundesländer**

In 2010 hatte Bayern (BY) (3 136 843 ha) gefolgt von NI (2 577 017 ha), NW (1 463 087 ha), Baden-Württemberg (BW) (1 409 988 ha), Mecklenburg-Vorpommern (MV) (1 350 882 ha), Brandenburg (1 323 691 ha) und Sachsen-Anhalt (1 173 085 ha) den größten Anteil LF gemessen in Hektaren (Statistische Landesämter 2013). Wird der prozentuale Anteil der Ökolandbaufläche an der gesamten LF betrachtet, bilden NI (3,05 LF-Öko %), NW (3,73 LF-Öko %) und ST (4,23 LF-Öko %) die Schlusslichter unter den Flächenländern (Statistische Landesämter 2013). Brandenburg hat mit 10,64 % den größten Anteil, gefolgt von MV (8,72 %), BW (7,96 %) und BY (6,19 %) (Statistische Landesämter 2013). Alle vier ausgewählten Bundesländer gehören zur Ländergruppe mit einem Anteil von mehr als einer Million ha landwirtschaftlicher Fläche an der Gesamtfläche. Damit scheint eine Erheblichkeitsschwelle erreicht. Zudem ist aus der Perspektive der Analyse der Umsetzung von EU-Umweltschutz der Anteil an Ökolandbaufläche, als extensivere Produktionsweise, ein interessanter Indikator für die Betrachtung der politökonomischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Länder.

#### **4.3.1.2 Konzentration der gewerblichen Tierhaltung**

NW und NI sind als Intensivstandorte neben der Alpenregion (Bayern) die Bundesländer mit dem höchsten Rinderbesatz (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011: 31) und einer konzentrierten Schweinehaltung (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011: 33; vgl. auch UBA 2014b: 73). Von den 12, 5 Mio. in Deutschland gehaltenen Rindern werden in NI und NW 3,9 Mio. gehalten (ebd.: 30). BB und ST sind für die gewerbliche Tierhaltung weniger bedeutsam, obschon insgesamt die größten Tierbestände in den neuen Bundesländern bestehen (Möckel/Köck/Rutze/Schramek 2014: 81). Wiederkäuerverdauung und Wirtschaftsdüngerlagerung sind besonders bedeutsame CH<sub>4</sub>-Emissionsquellen, weshalb die Bundesländer mit bedeutsamer Tierhaltung besonders

untersuchungsrelevant sind. In NW werden 25 % aller Schweine in Deutschland gehalten (Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NW 2013). In NW und NI gemeinsam werden 92 % aller Schweine in Deutschland gehalten (Möckel/Köck/Rutze/Schramek 2014: 81). Aus diesen Angaben kann die politökonomische Bedeutung NW und NI für den Agrarstandort Deutschland, aber auch für die ökologische Dimension der Agrarstandorte NW und NI abgelesen werden, da bei wachsenden Tierbeständen die Exkrementenmenge steigt und auf die Fläche verteilt werden muss, was z. B. zu überregionalem Güllehandel führt (zur Regulierung des überregionalen Güllerverkehrs vgl. 7.1.2.2.2 *Niedersachsen (NI)*). Unter Berücksichtigung der Geflügelhaltung (Legehennenhaltung und Geflügelmast) wird zudem deutlich, dass NI bei 32 % der Legehennen und 54 % der Masthühner (Möckel/Köck/Rutze/Schramek 2014: 81) von zentraler agrarstruktureller und agrarpolitischer Bedeutung in Deutschland ist. Insgesamt gilt für die Konzentration der gewerblichen Tierhaltung in NI und NW Möckel/Köck/Rutze/Schramek gemäß, dass „die starke regionale Konzentration der Geflügel- und Schweinehaltung in Nordwestdeutschland teils historisch und geographisch bedingt (günstige Beschaffung von Importfuttermitteln durch Nähe zum Hafen) ist sich aber vor allem durch sogenannte Agglomerationsvorteile erklärt. Eine bereits hohe regionale Produktionsdichte zieht Bezugs- und Absatzunternehmen an, führt zu baulichen Innovationen und macht den Aufbau einer Spezialberatung lohnenswert. Dem stehen allerdings gravierende Nachteile, wie Nährstoffüberschüsse, Emissionen, Gefahr von Seuchenausbrüchen und hohe Boden- und Pachtpreise gegenüber“ (ebd.: 82), weswegen NI und NW von besonderer Relevanz für die vorliegende Studie sind.

#### **4.3.1.3 Konzentration des Ackerbaus in NW, NI, BB, ST**

Der Anteil der Ackerflächen an der landwirtschaftlich genutzten Fläche ist neben einer starken Konzentration in Mecklenburg-Vorpommern (MV) und einer Konzentration in Bayern vor allem im Norden Nordrhein-Westfalens, in Niedersachsen, in Sachsen-Anhalt und in Brandenburg (insbesondere Ost-Brandenburg) besonders hoch (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011: 29). Werden zudem die vorherrschenden Betriebsformen landwirtschaftlicher Unternehmen herangezogen, ergibt sich, dass Betriebe mit einer Schwerpunktsetzung im Bereich Ackerbau konzentriert in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, in Mecklenburg-Vorpommern, in Bayern, Baden-Württemberg und Hessen vorkommen (ebd.: 19). Die durchschnittlich größten Betriebe bezogen auf die Flächenausstattung liegen in Mecklenburg-Vorpommern (286 ha) und Sachsen-Anhalt (278 ha) (Möckel/Köck/Rutze/Schramek 2014: 74). Die Konzentration des Ackerbaus ist für die Auswahl der Bundesländer von erheblicher Bedeutung, da die Bodennutzung, insbesondere wegen des betrieblichen Düngungsmanagements, eine Hauptquelle landwirtschaftlicher N<sub>2</sub>O-Emissionen darstellt. Zudem sind insbesondere in Niedersachsen Emissionen wegen Landnutzungsänderungen (Moorflächen zu Ackerland; Grünland zu Ackerland) besonders bedeutsam. Die Berücksichtigung der Intensität der ackerbaulichen Landnutzung gemessen anhand des Einsatzes von Mineraldünger und resultierender Stickstoffüberschüsse ergibt, dass NW und NI

neben MV und Schleswig-Holstein (SH) die Intensivstandorte in Deutschland sind und BB gemessen am Einsatz von Mineraldünger Extensivstandort ist (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 224). Diese Zusammenhänge verdeutlichen, dass die Länder mit einer starken Konzentration von Ackerland und Ackerbaubetrieben und hoher Bewirtschaftungsintensität relevante Untersuchungsgegenstände im Rahmen der Analyse der Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Landwirtschaft darstellen.

#### **4.3.1.4 Vergleich der alten und neuen Bundesländer**

Die Agrarstrukturen in den alten und neuen Bundesländern unterscheiden sich auch auf Grund politökonomischer Steuerungsmaßnahmen in der Vergangenheit. Ein Vergleich der Agrarpolitiken von alten und neuen Bundesländern hinsichtlich der ökologischen Dimension der Agrarpolitiken ist auch wegen der unterschiedlichen Unternehmensgrößen (Flächenausstattung pro Betrieb) und Rechtsformen, in den alten Bundesländern dominieren sog. „Familienbetriebe“ und in den neuen Bundesländern dominieren juristische Personen, z. B. Genossenschaften (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011: 12), von Interesse, um eine mögliche Orientierung der (Agrar-) Umweltstaatlichkeit in der Agrarpolitik an betriebswirtschaftlichen Interessen nachzuweisen. Insbesondere ist der Vergleich der alten (NI und NW) und neuen (BB und ST) Bundesländer von großem Interesse, da NI und NW beim Vergleich des Produktionswertes von Gemüse, Kartoffeln, Schweinen, Rindern, Kälbern und Milch jeweils die vorderen Plätze im Ländervergleich belegen, während BB und ST tendenziell die hinteren Plätze einnehmen (Klüter/Bastian 2012: 43-46).

#### **4.3.1.5 Bruttowertschöpfungsanteil des Agrarsektors an der Gesamtwertschöpfung und die Flächenproduktivität in den Bundesländern**

2010 lag der Anteil landwirtschaftlicher Wertschöpfung an der Gesamtwertschöpfung in Niedersachsen bei 1,5 % (2,96 von 192 Mrd. Euro) (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 3). Brandenburgs Anteil an der gesamten landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung im deutschen Agrarsektor betrug 2010 5,1 % (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011a). Bayern trug 2010 18,4 %, NI 17,3 %, NW 12,3 % und ST 5,7 % zur gesamten landwirtschaftlichen Bruttowertschöpfung des deutschen Agrarsektors bei (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011a). Hinsichtlich des Beitrags zur sektoralen Bruttowertschöpfung sind BB und ST somit Schlusslichter. Der Vergleich der Flächenproduktivität der Länder zeigt, dass NI und NW nach den Stadtstaaten und Rheinland-Pfalz die vorderen Plätze belegen, während Brandenburg und Sachsen-Anhalt am Ende liegen (Klüter/Bastian 2012: 51). Diese Positionierungen können bedeutsam hinsichtlich der Bemühungen um eine Ökologisierung des Agrarsektors und der Umsetzung von EU-Umweltschutz sein. So könnten die Anstrengungen in den Ländern geringer sein, deren agrarökonomische und agrarstrukturelle Position schwächer ist.

#### **4.3.1.6 Parteiendifferenzierung der Landesregierungen und Agrarministerien (NI – Wechsel zu SPD/Grüne; NW – SPD/Grüne; BB – SPD/PDL; Sachsen-Anhalt – SPD/CDU)**

Welche Rolle spielen Parteiendifferenzen im Rahmen der Umsetzung von EU-Umweltschutz? Diese Frage ist vor dem Hintergrund der Parteiendifferenzhypothese von erheblicher Bedeutung. In Brandenburg führt Vogelsänger (SPD; Landesregierung: SPD – Linke) das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL BB), welches seit 1990 durchgängig unter SPD-Führung ist. In NI führt seit Januar 2013 Christian Meyer (B 90/Grüne; Landesregierung: SPD – Grüne) das Ministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Verbraucherschutz (ML NI). Zuvor führten von 1998-2003 Bartels (SPD), von 2003-2010 Ehlen (CDU), von 2010-2011 Grotelüschen (CDU) und von 2011-2013 Lindemann (CDU) das ML NI. In NW führt Remmel (B 90/Grüne; Landesregierung Kraft I und II: SPD – Grüne) das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur (und Forsten)- und Verbraucherschutz (MKULNV NW). Dazwischen war im Kabinett Rüttgers von 2005-2010 Eckhard Uhlenberg (CDU; 2005-2010) zuständiger Minister. Im Kabinett Steinbrück von 2002-2005 war Höhn (B 90/Grüne) Ministerin für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Im Kabinett Clement II von 2000-2002 und im Kabinett Clement I 1998-2000 war Bärbel Höhn (B 90/Grüne) die zuständige Ministerin. Davor war Höhn bereits im Kabinett Rau V von 1995-1998 zuständige Ministerin. In ST ist Aeikens (CDU; Landesregierung Haseloff: CDU – SPD) seit 2011 zuständiger Minister. Im Kabinett Böhmer II (2006-2011) waren Wernicke bis Okt. 2009 und ab Oktober 2009 Aeikens zuständige Minister. Im Kabinett Böhmer I (2002-2006) war für LW und Umwelt ebenso Petra Wernicke (CDU) zuständig. Keller (SPD) war im Kabinett Höppner II (1998-2002) zuständig für Ernährung, LW und Forsten. Fraglich ist, wie sich die unterschiedlichen Regierungskoalitionen und insbesondere die unterschiedlichen parteipolitischen Prägungen der Agrarministerien der Bundesländer im Bereich der ökologischen Dimension der Landesagrarpolitiken ausgewirkt haben. Insbesondere BB und NW sind auffällig: in BB seit 1990 SPD geführtes Agrarministerium und in NW seit 1995 mit Ausnahme von Uhlenberg (CDU: 2005-2010) durchgängig von den Grünen geführtes Agrarministerium. In NI wurde das MELV seit 2003 durch CDU-Minister geführt und seit Februar 2013 durch Meyer (Grüne) (policy window?). In ST wird das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt seit 2002 von der CDU geführt. Relevant ist diese Unterscheidung nach parteipolitischer Zugehörigkeit der Landwirtschaftsministerien, da politische Parteien differierende Konzepte hinsichtlich der Landwirtschaft und der Auflagen zur Ökologisierung der Landwirtschaft vertreten und diese die Ausgestaltung der Agrarpolitiken neben weiteren Faktoren beeinflussen (vgl. Parteiendifferenzhypothese). Einschränkend gilt jedoch, dass der Einfluss der Landesagrarpolitiken begrenzt ist und diese den Prinzipien der Standortkonkurrenz unterliegen.

#### **4.3.1.7 Erhalt von EU-Fördermitteln**

Der Bundesländervergleich hinsichtlich der Förderung des deutschen Agrarsektors durch EU-Mittel (2009) zeigt, dass lediglich Bayern mehr Mittel als NI und NW erhält und danach bereits Baden-Württemberg, Brandenburg und Sachsen-Anhalt folgen. Somit erhalten BB und ST im Vergleich der ostdeutschen Bundesländer die meisten Fördermittel. Fraglich ist, ob die größten Mittelempfänger auch entsprechende Anstrengungen im Bereich Ökologisierung der Agrarpolitik und agrarpolitischem Klimaschutz leisten.

#### **4.3.1.8 Feldzugang durch Beteiligung am Forschungsprojekt NaLaMa-nT**

Durch die Beteiligung am Forschungsprojekt NaLaMa-nT hat sich ein privilegierter Feldzugang ergeben. Die Teilnahme am Forschungsprojekt des BMBF erleichterte den Zugang zu Daten und ermöglichte die zeitnahe Durchführung von ExpertInnengesprächen. Auf dieser Grundlage wurden die Daten zu den Bundesländern erhoben.

#### **4.3.2. Fallstudienauswahl**

Eine Grundlage für die Auswahl der thematischen Schwerpunkte waren ExpertInnengespräche mit Landtagsabgeordneten von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Diese dienten als Zugang zum agrar- und forstpolitischen Feld in den Bundesländern und zur Aufdeckung von Fort- bzw. Rückschritten bei der Ökologisierung der jeweiligen Landespolitiken. Warum wurden ParlamentarierInnen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN als „gate keeper“ zu den Agrar- und Forstsektoren ausgewählt? Die Grünen waren bis vor wenigen Jahren in allen Ländern (außer NW) in der (agrar- und forstpolitischen) Opposition. Sie konnten die kritische Ökologie-Perspektive im Rahmen des Parlamentarismus bündeln und haben dadurch auch besondere Kontakte zu marginalisierten Positionen in den Agrar- und Forstsektoren aufbauen können. Deziert reformorientierte Positionen wurden insbesondere von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und mit Abstrichen von der Partei DIE LINKE ausgearbeitet, wobei der Schwerpunkt von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stärker im Bereich der Ökologisierung lagen. Die GRÜNEN und ideologisch nahestehende Organisationen, z. B. Böll-Stiftung, etc., als Träger reformistisch-kritischer Perspektiven bilden folglich einen relevanten Ausgangspunkt zur Erfassung der Entwicklungen in den Agrar- und Forstsektoren. Hinweise auf kritische Perspektiven sind als Einstieg ausreichend, da der Mainstream agrar- und forstpolitischer Positionen in den Regierungsprogrammen abgebildet wird. Ziel der Interviews war nicht, ein umfassendes Bild über parteipolitische Positionen abzuliefern, sondern Hinweise auf die Machtressourcen starker AkteurInnen zu sammeln. Diese Informationen werden von schwachen AkteurInnen zur Verfügung gestellt. Die Aufdeckung von Machtressourcen und Machtverhältnissen bedarf der Untersuchung schwacher AkteurInnen, da Machtverhältnisse immer in Netzwerken (Beziehungen von AkteurInnen) zu identifizieren sind. Ergänzend zu den Interviews wurden Dokumentenanalysen zur

Überprüfung von Aussagen hinsichtlich gelungener oder fehlgeschlagener Integration ökologischer Belange in die Agrar- und Forstpolitiken durchgeführt.

#### **4.3.2.1 Auswahl des Fallbeispiels Deutschland und der einzelnen Fallstudien**

Die Europäische Kommission hat im Jahr 2001 die Mitteilung mit dem Titel „Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung“ vorgelegt, welche beinhaltet, dass die Institutionen der EU, insbesondere der Europäische Rat in Stockholm und die EU-Kommission, die Lissabonner Strategie zur Entwicklung der europäischen Wirtschaft und des gesellschaftlichen Zusammenhalts um eine ökologische Dimension in der Form einer Nachhaltigkeitsstrategie (Europäischer Rat in Göteborg 2001; Erneuerung der Strategie 2006) ergänzen wollen. Dabei wurden erstmalig als größte ökologische Gefährdungen einer nachhaltigen Entwicklung die „globale Erwärmung“ und der „Rückgang der biologischen Vielfalt“ identifiziert (Europäische Kommission 2001a: 4). Auch wird darauf verwiesen, dass die Gefährdungen einer nachhaltigen Entwicklung etwa im Bereich Flächennutzung auf früheren Weichenstellungen beruhen (ebd.: 5). Es wurde für den Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und deren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung darauf verwiesen, dass „der ökologische Landbau und andere umweltfreundliche Wirtschaftsweisen gefördert werden und die Mittel weniger zur Marktstützung als zur Entwicklung des ländlichen Raums eingesetzt werden“ müssen (ebd.: 7). Die EU-Kommission wies zudem darauf hin, dass „die vorstehend beschriebenen größten Herausforderungen für die nachhaltige Entwicklung für mehrere Politikbereiche gleichermaßen gelten. Dementsprechend ist ein umfassender, bereichsübergreifender Ansatz erforderlich, um diesen Herausforderungen zu begegnen“ (ebd.: 11) und 2006 wurde in der erneuerten Strategie für nachhaltige Entwicklung festgehalten, dass „Anpassung an die Klimaänderung und ihre Eindämmung in alle relevanten Bereiche der europäischen Politik integriert werden sollten“ (Rat der Europäischen Union 2006: 8). Politikintegration und sektorübergreifende Politikgestaltung werden als sachlogische Notwendigkeiten präsentiert, weshalb der Analyse der Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Relevanz zukommt. Fraglich ist nun, wie die Ökologisierungsziele, z. B. „Drosselung der Treibhausgasemissionen“ (Europäische Kommission 2001a: 12), in den spezifischen Politiksektoren, Agrar- und Forstwirtschaft, der Mitgliedsstaaten umgesetzt und welche Spielräume für die Integration der ökologischen Dimension in die Agrarpolitiksektoren genutzt wurden und werden. Insbesondere Deutschland steht dabei im Fokus, da es einerseits auf Grund der größten Gesamtwirtschaftsleistung innerhalb der EU die größten finanziellen Handlungsspielräume für agrarpolitische Reformen hat, andererseits auf Grund des Produktionsfaktorimports des heimischen Agrarsektors erhebliche ökologische externe Kosten erzeugt. Lugschitz/Bruckner/Giljum verweisen diesbezüglich darauf, dass die deutschen Importe von „grazing areas and land for the cultivation of oil seeds reveal the highest increases in absolute terms, with a growth of 4.5 and 2 million hectares, respectively. For oil seeds, this corresponds to a

45% rise in imports compared to 1997, with a high likelihood of soybeans and palm oil being responsible for most of the increase” (Lugschitz/Bruckner/Giljum 2011: 21; vgl. auch Giljum/Lutz/Jungnitz et al. 2011), woraus im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der EU eine gesteigerte Verantwortung zur Ökologisierung der Agrar- und Forstpolitiken resultiert. Und schließlich beanspruchen sowohl die deutsche Bundesregierung (Bundesregierung 2012: 2) als auch einzelne Landesregierungen, dass Nachhaltigkeit ein zentrales Leitprinzip aller Politikbereiche darstelle und Art. 20a des deutschen Grundgesetzes beinhaltet zudem die staatliche Schutzverantwortung gegenüber der Ökosphäre und den natürlichen Lebensgrundlagen. Auf EU-Ebene besteht für die Politik für den ländlichen Raum, als historischer Pfad der Umweltpolitikintegration in die GAP, der Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR), welcher aus einzelnen Fonds verschiedener Politiksektoren zusammengesetzt ist. Zum GSR zählen:

-ELER: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums

-EFRE: Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

-ESF: Europäischer Sozialfonds

-KF: Kohäsionsfonds

-EMFF: Europäischer Meeres- und Fischereifonds

Die Politik für den ländlichen Raum soll mit dieser Zusammenführung der einzelnen Fonds inhaltlich kohärenter und zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Räume beitragen. Inwiefern die deutsche Land- und Forstwirtschaft dieser Zielstellung Rechnung tragen können, soll in der vorliegenden Studie aufgezeigt werden. Insbesondere die Überprüfung der Erreichung ökologischer Zielstellungen durch einzelne Programmteile in deutschen Bundesländern, mit zentraler Bedeutung für den Agrarsektor, steht dabei im Vordergrund. Die Überprüfung der Umsetzung von ökologischen Zielsetzungen des EU-Umweltschutzes im Rahmen der föderalen Agrar- und Forstpolitiken wird anhand von drei Fallstudien, welche zentrale Gegenstände der Ökologisierung der Agrarpolitiken abbilden, geleistet. Anhand der untersuchungsleitenden Fragestellung ist zu überprüfen, inwieweit Deutschland mit seinen föderalen Agrar- und Forstpolitiken, und hier insbesondere die Agrarpolitiken der Bundesländer BB, NI, NW und ST, zur Umsetzung des EU-Umweltschutzes als Beitrag zur Ökologisierung des Agrarsektors beigetragen hat. Die Auswahl der Fallstudien folgt einerseits aus den auf EU-Ebene durchgeführten und anstehenden Reformen hinsichtlich der Ökologisierung (Greening) des Agrarsektors und andererseits aus den ExpertInnengesprächen und Dokumentenanalysen zur Agrarpolitik in den ausgewählten Bundesländern.

#### 4.3.2.2 Kriterien zur Auswahl der Fallstudien

Als Kriterien zur Auswahl der Fallstudien wurden:

- Flächenbedeutsamkeit der Fallstudie,*
- Handlungsspielräume der Länder bei der Umsetzung von EU-Umweltschutz,*
- Anzahl und Vielfalt der beteiligten Akteure und*
- Handeln und Nichthandeln der Akteure*

identifiziert. Hinter der *Flächenbedeutsamkeit der Fallstudie* steht die Fragestellung, wieviel LF von dem Projekt betroffen ist. Eine numerische Festsetzung einer Erheblichkeitsgrenze ist nicht möglich, aber eine qualitative Einschätzung hinsichtlich der Bedeutung des „Projekts“, z. B. Reduzierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden und Wasser, kann vorgenommen werden. Zahlreiche Studien und europäische Richtlinien belegen die flächendeckende Relevanz dieses Projektes. So hat jüngst der EuRH auf die Brisanz dieses Projekts hinsichtlich der Integration wasserpolitischer Ziele und Instrumente in die Agrarpolitiken zur Reduzierung von Stoffeinträgen in die lokalen Wasserressourcen hingewiesen (European Court of Auditors 2014). Das Kriterium *Handlungsspielräume der Länder bei der Umsetzung von EU-Umweltschutz* zielt auf die formalen Blockademöglichkeiten der nationalen und subnationalen Politiksektoren im Rahmen des föderalen EU-Mehrebenensystems ab, da es grundsätzlich zwei verschiedene Formen der Umsetzung von EU-Vorgaben gibt. Diese Formen sind auf die *prozessuale Dimension* der Umsetzung von EU-Umweltschutz bezogen. Einerseits können EU-Vorgaben, z. B. in der juristischen Form der Verordnungen direkt verbindlich sein, und andererseits kann entsprechend des Subsidiaritätsprinzips Handlungsspielraum, z. B. in der juristischen Form der Richtlinie, für die nationalen und subnationalen Ebenen bestehen. Das Kriterium *Anzahl und Vielfalt der beteiligten Akteure* stellt auf die *Akteursdimension* der Umsetzung von EU-Umweltschutz ab. Die potentielle Beteiligung starker und schwacher AkteurInnen ist relevant, da aufgezeigt werden kann, welche AkteurInnen und Akteurstypen ihre Machtressourcen wirksam einsetzen konnten. Schließlich fokussiert das Kriterium *Handeln und Nichthandeln der Akteure* die Fragestellung, inwieweit die formalen Handlungsspielräume de facto genutzt wurden.



**Tabelle 1: Kriterienbasierte Fallstudienauswahl**

Kriterium	Flächenbe- deutsam- keit der Fall-studie	Handlungs- spielräume d. Länder bei d. Umsetzung v. EU- Umweltschut z	Anzahl+ Vielfalt beteiligte r Akteure	Handeln/Nicht -handeln d. Akteure
<b>Fallstudie</b> Reduzierung der THG-Emissionen aus landwirts. Produktion im Rahmen der Agrarpolitiken BB, NI, NW und ST	XX	XX	XX	X
Reduzierung von Stoffeinträgen in Boden, Wasser und Luft in den Agrar- politiken BB, NI, NW und ST	XX	XX	XX	X
Förderung und Erhalt der Biodiversität im Rahmen landwirts. Landnutzung durch die Agrarpolitiken BB, NI, NW und ST	XX	XX	XX	XX

**Erklärung:** XX= große Relevanz; X= mäßige Relevanz; 0= keine Relevanz

**Quelle:** eigene Darstellung

## 5. Sicherung wissenschaftlicher Qualität

Inwiefern sind die Daten staatlicher Wissensproduktion zuverlässig verwendbar im Kontext wissenschaftlicher Untersuchungen? Foucault etwa wies daraufhin, dass „die Macht Wissen hervorbringt...und kein Wissen, das nicht gleichzeitig Machtbeziehungen voraussetzt und konstituiert“ (Foucault 2013: 39). Dienen die Daten staatlichen Monitorings als Belege zur Verifizierung von Aussagen aus ExpertInnengesprächen? Zu bedenken ist dabei, „dass das erkennende Subjekt, das zu erkennende Objekt und die Erkenntnisweisen jeweils Effekte jener fundamentalen Macht/Wissen-Komplexe und ihrer historischen Transformationen bilden“ (Foucault 2013: 39). Ergo ist die Verlässlichkeit von statistischen Daten oder Emissionsmessungen durch staatliche Stellen immer kritisch zu betrachten, da das erkennende Subjekt von einem bestimmten Ziel der Wissensproduktion geleitet wird. Der Blick auf das zu erkennende Objekt wird einerseits beschränkt durch die staatliche Beobachtungspriorität, andererseits durch die Garantie des Privateigentums an den Produktionsmitteln und schließlich durch die bereits angeführte Arkanisierung politischer Prozesse in den Elitennetzwerken politischer Steuerung. Bilden letztlich nur wissenschaftliche Daten eine verlässliche Quelle der Falsifikation von Aussagen? Auch hier bestehen Bedenken, da zumindest zu einem gewissen Teil auch wissenschaftliche AkteurInnen strukturellen Zwängen, z. B. Notwendigkeit der Drittmittelakquisition, unterliegen und folglich bestimmte Ergebnisse produzieren können, die den Zielen der Auftraggeber entsprechen. Böcher/Krott weisen anhand des theoretischen Forschung-Integration-Verwertung-Wissenstransfermodells (FIV oder engl. RIU: research, integration, utilization) darauf hin, dass „eine Selektion derjenigen Wissensbausteine stattfindet, die wirklich relevant für politische Prozesse und BündnispartnerInnen der Praxis sind“ (2014: 13). Eine Gefahr, die daraus folgen kann, besteht in der einseitigen Selektion von Ergebnissen. Zur Überprüfung eigener Forschung und zur Spiegelung eigener Untersuchungen gegen vorliegende wissenschaftliche Ergebnisse sollte das erkennende Subjekt deshalb ständig Fragen an sich selbst stellen, um sich einer wissenschaftlich hochwertigen Forschung anzunähern. Böcher/Krott haben einen Fragenkatalog erarbeitet, welcher den Ansprüchen an eine hochwertige und demokratische Forschung genügen soll (Böcher/Krott 2014: 16 ff). Im Rahmen der vorliegenden Studie wurde für den Bereich der „wissenschaftlich hochwertigen Forschung“ versucht, die Fragen zu berücksichtigen. So wurde etwa die Expertise externer Forschender in bestimmten Fragen hinzugezogen, auch wurden Kooperationsmöglichkeiten mit anderen ForscherInnen geprüft, z. B. mit ForscherInnen des Fachbereichs Sozialwissenschaften des Helmholtz Zentrum für Umweltforschung (UFZ) um die Ergebnisse zu Sachsen-Anhalt mit Ergebnissen aus dem Forschungsprojekt „Grüne Infrastruktur – Mit Landwirtschaft Lebensräume schaffen“ abzugleichen, da im Rahmen dieses Projektes ebenfalls Sachsen-Anhalt untersucht wurde. So wurde abgeglichen, ob ausgewählte ExpertInnen für die qualitative Interviewforschung auch im Rahmen dieses Projektes als relevant eingeschätzt wurden. Auch Textpassagen und Publikationen wurden mit KooperationspartnerInnen des UFZ ausgetauscht. Darüber hinaus konnten

Aussagen der Studie in vorherigen Publikationen durch Begutachtungsverfahren in Fachzeitschriften geprüft werden, z. B. wurden Ergebnisse des in der Fachzeitschrift *Raumforschung und Raumordnung* publizierten Beitrags *Steuerungspotenziale der Agrar- und Raumordnungspolitik für ökologisch und ökonomisch nachhaltige ländliche Regionen* und des Beitrags *Steuerungspotentiale von Zielen und Instrumenten des Politiksektors Forstwirtschaft und deren möglicher Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen*, welcher im Fachjournal *ZfU - Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* veröffentlicht wurde, in die Studie aufgenommen. Daneben wurden Aussagen aus ExpertInnenengesprächen, z. B. zu Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, durch Projektstudien der Gastprofessur Umweltgovernance am Department für Agrarökonomik der Humboldt-Universität zu Berlin überprüft.

Das vorliegende Kapitel soll inhaltlich zudem der nachvollziehbaren Dokumentation des „Forschungsgangs und der Ergebnisse“ (Böcher/Krott 2014: 16) dienen. Die Erfassung und Auswertung nationaler und internationaler wissenschaftlicher Literatur (ebd.: 16) wurde exemplarisch im Rahmen der Kapitel 6.2 *Dimensionen Europäischer Agrarpolitik* und 6.3 *Ökologische Qualität der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der landwirtschaftlichen Landnutzung* dokumentiert.

## **6. Politiksektoren und ökologische Dimensionen der Land- und Forstwirtschaft**

### **6.1 Politiksektoren Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Natur- und Umweltschutz**

#### **6.1.1 Landwirtschaft**

##### **6.1.1.1 Landwirtschaftliche Landnutzung**

Die Landwirtschaft ist der größte Flächennutzer in Deutschland und Europa (EEA 2010; UBA 2014). Als flächenmäßig größter Landnutzungssektor hat die Landwirtschaft in Deutschland zwischen 2009 und 2010 täglich 98 ha verloren (Goetzke 2012: 3). Dabei ist der Flächenverlust der Landwirtschaft rückläufig, zwischen 1993 und 1996 hat der Sektor noch 139 ha landwirtschaftlicher Nutzfläche und zwischen 2001 und 2004 117 ha LF pro Tag verloren (ebd.: 3). Dennoch bleibt die anderweitige Nutzung von für die landwirtschaftliche Landnutzung geeigneter Flächen das zentrale Problem aus der Sicht sektoraler AkteurInnen. Insbesondere wachstumsorientierte Landwirtschaftsunternehmen bedürfen eines den eigenen Wachstumszielen entsprechenden Flächenangebots. Die Konkurrenz um Flächen ist eine Bestimmungsgröße für die Entwicklung der landwirtschaftlichen Landnutzung, da die Ressource Fläche nicht vermehrbar ist und die Pacht- und Bodenmärkte von den ökonomisch mächtigen AkteurInnen dominiert werden können. An diesen Sachverhalt knüpft z. B. eine Initiative des Niedersächsischen Agrarministers Meyer (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) an, wonach im Ministerium und in interministerieller Abstimmung geprüft werde, ob eine Reform des Grundstücksverkehrs- und Landpachtrechts mit einem Vorkaufsrecht zu Gunsten der regionalen „bäuerlichen Betriebe“ (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2014) rechtlich möglich ist. Die gegenwärtig dominante industrielle und automatisierte landwirtschaftliche Landnutzung und Erzeugung tierischer Lebensmittel ist hochgradig arbeitsteilig organisiert (Mann 2003: 140) und bezogen auf den Produktionszweig, tierische oder pflanzliche Produktion, unterschiedlich abhängig vom Einsatz chemisch-synthetischer Produktionsfaktoren. Der hohe Grad der Arbeitsteilung, Automatisierung und des Einsatzes industrieller Vorleistungsgüter, z. B. Landmaschinen, ist einerseits ein Grund für die Umweltbilanz des europäischen und deutschen Agrarsektors und andererseits die Ursache für die Attraktivität des deutschen Agrarsektors für die, der landwirtschaftlichen Landnutzung vorgelagerten, Industriebereiche. Agrochemische Unternehmen mit relevanten Schwerpunkten im Bereich Saatgut-, Pflanzgut- und Düngemittelherstellung und LandmaschinenproduzentInnen sind als Treiber der Transformation der landwirtschaftlichen Produktionsweise von großer agrarstruktureller und -politischer Bedeutung. Der Agrarsektor ist von der agrochemischen Vorleistungsgüterproduktion, z. B. Stickstoffdünger- und Futtermittelproduktion, über die eigentliche landwirtschaftliche Landnutzung bis hin zur Konsumgüterproduktion durch die Nahrungsmittelindustrie stark ausdifferenziert, dabei jedoch hinsichtlich des Antriebes zum technologischen Wandel in der Produktion einheitlich (vgl. Döpke

2012: 10; UBA 2014). Dieser Trend zum technologie- und kapitalgetriebenen Produktionswandel wurde durch die GAP etabliert (Döpke 2012: 9) und wird unter den Bedingungen der Marktliberalisierung und „kapitalistischen Normalisierung“ beschleunigt. Döpke verweist auf die „deregulierende, unternehmensfreundliche und ‚marktproduktivistische‘ Richtung für die Landwirtschaft“ (ebd.: 36).

### **6.1.1.2 Verbandliche Organisation der Landwirtschaft**

Die verbandliche Organisation im europäischen Agrarsektor findet als föderaler Zusammenschluss von landwirtschaftlichen Unternehmen und Verbänden statt und erstreckt sich von der lokalen Kreisbauernverbandsebene, über die Länder- und Bundes- bis zur EU-Ebene. Auf EU-Ebene bündeln die nationalen Unternehmensverbände des Sektors ihre Interessen im Rahmen von COPA (Comité des organisations professionnelles agricoles: Arbeitsgemeinschaft der Bauernverbände in der EU) und COGECA (Comité général de la coopération agricole de l'Union européenne: Allgemeiner Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften). Landwirte, Verarbeiter, Händler, Kontrollstellen, Berater und Wissenschaftler des Ökolandbaus sind auf EU-Ebene in der IFOAM EU, der Europäischen Regionalgruppe der Internationalen Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen organisiert. Daneben stehen der Verband European Seed Association der Saatgutunternehmen und EuropaBio. Bezüglich der Ursprünge der deutschen Organisation der Bauernschaft hat Puhle 1975 darauf hingewiesen, dass es eine Ausrichtung auf eine „Dominanz des Einheitsverbandes...durch Großgrundbesitz und Großindustrie gegen die Interessen...der mittleren und kleineren Bauern und der Verbraucher, besonders der Arbeiterschaft“ (Puhle 1975: 32) gegeben habe. Diese „Dominanz des Einheitsverbandes“ war verbunden mit einem „staatlichen[n] Agrarprotektionismus mit allen Mitteln der Zoll-, Handels-, Steuer- und Preispolitik als einseitige Subvention eines Wirtschaftssektors“ (Puhle 1975: 32). Charakteristisch für die verbandliche Organisation der deutschen Bauernschaft war „von Anfang an eine schlagkräftige, modern und einheitlich organisierte Agitationsmaschinerie mit dem Anspruch, regional und sozial verschiedene Interessen zu integrieren“ (Puhle 1975: 33). Diese Ausrichtung auf eine Einheitsorganisation war verbunden mit der Dominanz des Großgrundbesitzes und dem „interventionistischen Engagement der preußischen Staatsverwaltung“ (Puhle 1975: 35). Diese Verbindung aus starker verbandlicher Organisation und dem staatsbürokratischen Interesse an einer protektionistischen Herrschaftsstabilisierung in den ländlichen Räumen führte zur Etablierung eines Einkommensregimes, welches die Folgen der Industrialisierung, z. B. Reduzierung der Arbeitskräftenachfrage durch Automatisierung, geringe landwirtschaftliche Einkommen durch die Nachfragemacht der weiterverarbeitenden Industriezweige und Rückgang des landwirtschaftlichen Beitrags zur Bruttowertschöpfung, abfedern und Gefolgschaft gegenüber dem dominanten Produktions- und Herrschaftsmodell garantieren sollte. Bezogen auf die aktive Einforderung staatlicher Unterstützung der Bauernschaft wies Puhle darauf hin, dass „die Agrarier die ersten aus den Reihen der selbständigen Unternehmer und Besitzenden waren, die ausdrücklich und

grundsätzlich die kontinuierliche Unterstützung der Staatsmacht bei der Wahrung ihrer spezifischen sektoralen Partikularinteressen forderten und in Anspruch nahmen“ (Puhle 1975: 12). Die kontinuierliche Etablierung der „Kooperationsformen zwischen Landwirtschaft und Staatsmacht“ haben nach Puhle „Modellcharakter für die zunehmende Verklammerungstendenzen zwischen privaten und öffentlichen Bereichen in der Phase des Übergangs zum organisierten Kapitalismus gehabt“ (ebd.: 240). Verklammerung und enge Verbindung zwischen privaten und öffentlichen AkteurInnen ist das zentrale Kennzeichen des im vorherigen Abschnitt dargelegten Konzepts der Politiksektoren. Neben dieser „Verklammerung“ zwischen Landwirtschaft (private Sphäre) und Staatsmacht (öffentliche Sphäre) wird als weitere Ursache des tiefgreifenden und dauerhaften Staatsinterventionismus die Verwurzelung der industriekapitalistischen Systeme in traditionellen Agrargesellschaften beschrieben (ebd.: 12). Aus der historischen Herleitung der agrarverbandlichen Organisierung und der Zusammenarbeit mit den öffentlichen Bürokratien zur Verfolgung komplementärer Interessen lässt sich die gegenwärtige agrarverbandliche Macht erklären. Einerseits konnte die agrarverbandliche „Agitationsmaschinerie“ (Puhle 1975: 33) u. a. durch moderne Formen des „campaigning“, z. B. Unterschriftenaktion „Pflanzen ernähren und schützen!“ (DBV 2014e), verfeinert und professionalisiert werden und andererseits wurde die Absicherung der Einkommensgrundlage der landwirtschaftlichen Unternehmensbevölkerung unter den Bedingungen der verschärften Konkurrenz und der gewachsenen Nachfragemacht der verarbeitenden Lebensmittelwirtschaft zu Lasten der landwirtschaftlichen Einkommen von der (supra-) staatlichen Agrarpolitik bis zu den 2000er Jahren und teilweise darüber hinaus nicht in Frage gestellt. Derartige Grundsatzfragen der Politikformulierung und der Voraussetzungen für politischen Wandel oder politische Stabilität werden im agrarpolitischen Mehrebenensystem auf EU-Ebene entschieden, weshalb agrarverbandliche Interessen auf EU-Ebene im Rahmen von COPA-COGECA gebündelt und gegenüber den EU-Institutionen vertreten werden, wobei an dieser Stelle nicht auf die unterschiedlichen Einflusskanäle und landesspezifischen Differenzen agrarsektoraler Interessenvertretung eingegangen wird. National ist der DBV weiterhin der zentrale agrarverbandliche Akteur (vgl. Ackermann 1970; Heinze 1992; Clasen 1997: 421; Reutter 2012: 140, 143) neben dem sich allerdings die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) und zahlreiche Ökolebensmittel- und Ökolandbauverbände, wie der Bund ökologische Lebensmittelwirtschaft (BÖLW), Bioland, Demeter, Neuland, etc., etablieren konnten. Subnational sind die Ländergliederungen des DBV relevante landwirtschaftliche Interessenvertreter, so das Landvolk NI, der Landesbauernverband BB, der Landesbauernverband ST, der Westfälisch-Lippische Landwirtschaftsverband (WLV) oder der Rheinische Landwirtschaftsverband (RLV) in Nordrhein-Westfalen. Kennzeichnend für die landwirtschaftliche Organisierung mit der Dominanz des Einheitsverbandes ist die Forderung nach einer staatsinterventionistischen Garantie von Abnahmepreisen bis zur Gewährung von Betriebsprämien (Direktzahlungen) für LandwirtInnen und Bewirtschaftung unter Abwehr von Regulierungseingriffen als

Kostenfaktoren. Neben der Organisierung der selbstständigen LandwirtschaftsunternehmerInnen bestehen zudem Vereinigungen agrarindustrieller Unternehmen. So besteht auf der internationalen Ebene Croplife, ein Verband der Saatguthersteller, in dem sich z. B. Monsanto, DuPont (Pioneer: Saatgut) und weitere Unternehmen der agrochemischen Vorleistungsgüterindustrie organisieren. Auf nationaler Ebene gibt es zahlreiche Verbände der Vorleistungsgüterindustrie, so den Bundesverband Deutscher Pflanzenzüchter e.V. (BDP), dessen Mitglieder gartenbauliche und landwirtschaftliche Züchtungs- und Handelsunternehmen sind, oder neben weiteren den Deutschen Verband Tiernahrung e.V. (DVT), der die Interessen von Futtermittelunternehmen, als den Tiermastbetrieben vorgelagerte Produktionsstufe, vertritt. Diese Ausdifferenzierung der Organisierung der agrarsektoralen Kapitalfraktionen ist auch das Ergebnis politökonomischer Reformen, welche zu einer Erhöhung des Wettbewerbsdrucks, folglich des Drucks zur Kostenreduzierung, und zu einer Konzentration des Grundbesitzes bzw. der produzierenden Landwirtschaftsunternehmen führt. Der Wettbewerbsdruck erfordert von einzelnen Unternehmen und Kapitalfraktionen Verbände zur Beeinflussung der agrarpolitischen Rahmenbedingungen zu gründen.

#### **6.1.1.3 Ziele des Politiksektors Landwirtschaft**

Aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), europäischen Rechtsakten, Mitteilungen, Strategien und nationalen Grundlagengesetzen lassen sich die im politisch-administrativen System der EU als zentral definierten agrarpolitökonomischen Zielstellungen ableiten. In Artikel 39 AEUV ist beispielsweise festgelegt, dass die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Produktivitätssteigerung durch technischen Fortschritt, der Rationalisierung und effizienten Produktionsfaktoreinsatz, der Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, der Marktstabilisierung, der Versorgungssicherheit der europäischen VerbraucherInnen und angemessenen Verbraucherpreisen dienen soll. In der Mitteilung *„Eine vereinfachte GAP für Europa – ein Erfolg für uns alle“* (Europäische Kommission 2009) formuliert die Kommission beispielhaft für das Programm des Agrarsektors, dass „die Vereinfachung der GAP ein wesentlicher Faktor ist bei den Bemühungen, die Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen, Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen und zu einer nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Gebiete beizutragen“ (Europäische Kommission 2009: 3). Die Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft in der EU und deren Arbeitsmarktpotenzial in der Konkurrenz um Weltmarktanteile zu erhöhen, ist folglich eine politische Priorität, die von den privaten AkteurInnen des Agrarsektors unterstützt wird. Gegenstand der Mitteilung ist zudem, dass europäische Agrarpolitik die Landwirtschaftsbetriebe bei der Abwehr von Umweltschädigungen und der Bereitstellung öffentlicher Güter zu unterstützen habe. Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Erschließung neuer Absatzmärkte, so sieht der DBV große Chancen für den Export deutscher Milchprodukte nach Asien (DBV 2013), und die Ermöglichung einer nachhaltigen Entwicklung sind mikro- wie makroökonomische Eckpfeiler des Agrarsektors. Hierin kommt eine Dominanz der Ökonomie- und

Globalorientierung zum Ausdruck, die durch eine mäßige Ökologie- und mäßige regionale Orientierung ergänzt werden (Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013: 384) (vgl. Kap. 2.3). Ergänzt werden die genannten prioritären Ziele durch das Ziel der (globalen) Ernährungssicherheit, welches die EU-Kommission in der Mitteilung „*Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen*“ (Europäische Kommission 2010b: 5) anführt, um darauf hinzuweisen, dass dieses über die Steigerung der Produktionskapazitäten sowie der Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden soll. Für den deutschen Agrarsektor sind das *Landwirtschaftsgesetz (LwG)* als nationales agrarpolitisches Grundlagengesetz, welches in § 1 die Zielvorgabe beinhaltet, dass der „Landwirtschaft die Teilnahme an der fortschreitenden Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft“ und „der Bevölkerung die bestmögliche Versorgung mit Ernährungsgütern“ durch geeignete Mittel der Wirtschafts- und Agrarpolitik zu gewähren seien, und die „*Charta für Landwirtschaft und Verbraucher*“ (BMELV 2012) bedeutsam zur Herleitung nationaler, agrarpolitischer Ziele. In der Formulierung des § 1 LwG kommt einerseits die Ökonomieorientierung und andererseits die Funktion der Agrarpolitik als Wohlfahrtsstaatspolitik mit „sozialpolitischer Orientierung“ (Rieger 1994: 312) zum Ausdruck. Deren Umsetzung der landwirtschaftlichen Verbände bedarf, welche eine intermediäre Funktion erfüllen, die in den Kernbereichen des Wohlfahrtsstaats die „Volksparteien, Gewerkschaften“ erfüllen und deshalb fähig sind, der Politik der „Dauerintervention...Akzeptanz und Legitimation zu sichern“ (Rieger 1994: 312). Zur Dauerintervention zählen u. a. die mit den Mitteln der Agrarpolitik gewährten Einkommenstransfers an die landwirtschaftlichen Betriebe in der Form der Direktzahlungen. 2012 wurden die Zielvorgaben und Grundsätze des nationalen Agrarsektors, z. B. eine „nachhaltige Produktionssteigerung“, „Lebensmittelsicherheit“ und bewusster Umgang damit, „Erhöhung der weltweiten Ernährungssicherheit“, Generierung bzw. Unterstützung einer sozial und ökologisch tragfähigen Agrarstrukturentwicklung durch Diversifizierung, in der „*Charta für Landwirtschaft und Verbraucher*“ (BMELV 2012) nach der Durchführung eines internetbasierten Beteiligungsprozesses zusammengefasst. Der „*Nationale Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007–2013*“ (BMELV 2011b: 31) beinhaltet die „Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, Erschließung neuer Einkommenspotenziale sowie damit Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen innerhalb und außerhalb der Land- und Forstwirtschaft“, „Verbesserung des Bildungsstandes, der Kompetenz und des Innovationspotenzials“, „Stärkung des Umwelt-, Natur- und Tierschutzes sowie Verbesserung der Produktqualität“, „Sicherung und Entwicklung der Kulturlandschaften vor allem durch Landbewirtschaftung“ und „Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität im ländlichen Raum“. Starke Zieldimension ist die Ökonomieorientierung, da prioritär auf die Notwendigkeit der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und die Hebung von Innovationspotenzialen durch Bildung verwiesen wird. Die Steigerung des Produktionspotenzials sowie der landwirtschaftlichen Produktivität (als Voraussetzung der Mehrwertabschöpfung) und erhöhter Export aus Regionen sollen



zu einer „Entwicklung“<sup>6</sup> ländlicher Räume (und Regionen) führen. Ländliche Entwicklungspolitik als legitimatorischer Bestandteil der Agrarpolitik ist in der kapitalistischen Industriegesellschaft ausgerichtet auf überregionale Märkte und externe Nachfrage zur Generierung von Umsatz und Profit. Entwicklung ländlicher Regionen hängt gemäß des dominanten, politökonomischen Entwicklungsmodells fundamental von regionsexterner Nachfrage nach regionalen Gütern ab. Der Deutsche Bauernverband betont in seiner Rolle als zentraler Unternehmensverband des Agrarsektors, dass „kein anderer Wirtschaftssektor mit seinen Leistungen für Wohlstand und vitale Regionen wie die Landwirtschaft im gemeinsamen Binnenmarkt Sorge“ (DBV 2014g). Dabei impliziert der wachstums-, export- und profitorientierte Interessensverband DBV ein Entwicklungsmodell, dass mit der globalorientierten Agrarpolitik der Europäischen Union und dem nationalen Modell einer industriegesellschaftlichen Konkurrenzpolitik kongruent ist. Eine Stärkung regionsinterner Kreisläufe durch regionalwirtschaftliche oder gar stärker subsistenzwirtschaftliche Ansätze ist nicht vorgesehen und steht im Widerspruch zur Ausrichtung der gesellschaftlich hegemonialen Produktionsweise. Die Betonung des Natur-, Tier- und Umweltschutzes verweist auf die formal starke Ökologieorientierung ländlicher Entwicklungspolitik, steht jedoch unter dem Vorbehalt der „Wirtschaftlichkeit“ und ist Voraussetzung für eine zukünftige Inwertsetzung „natürlicher“ Ressourcen.

#### **6.1.1.4 Politökonomische Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Landnutzung**

Landwirtschaftliche Landnutzung ist eingebettet in politökonomische Strukturen, die von der fragmentierten internationalen Politik im Rahmen der Vereinten Nationen oder multi- und bilateraler Verträge, über die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP) bis zu den nationalen und subnationalen Ebenen reichen. International ist die Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) ein zentraler Akteur, der die supranationalen und nationalen Agrarregime beeinflusst. Auf internationaler Ebene besteht etwa der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft der den Rahmen des Pflanzen- und Sortenrechts beeinflusst. Als internationale Organisation mit Ausrichtung auf die tierische Produktion des Agrarsektors ist die World Organisation for Animal Health (OIE) zu nennen. Die internationale Dimension landwirtschaftlicher Landnutzung wird nicht weiter vertieft, da der Untersuchungsschwerpunkt auf der subnationalen Ebene liegt. Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) ist für die Entwicklung europäischer landwirtschaftlicher Landnutzung von zentraler politökonomischer Bedeutung (für den Ökolandbau vgl. Plagge 2014: 21). So wurde die GAP als Ursache für den landwirtschaftlichen Strukturwandel angeführt (Döpke 2012: 3/9). Zu analytischen Zwecken ist die GAP als Kernprogramm des Agrarsektors in die Bestandteile:

---

6 Zum „Entwicklungs“-Begriffs im Rahmen agrarpolitischer Steuerung vgl. Kap. 2.3 „Nachhaltigkeit – Dimensionen nachhaltiger Entwicklung“.

- Agrarhandelspolitik
- Agrarpreispolitik
- Agrarstrukturpolitik
- Agrareinkommenspolitik
- Agrarsozialpolitik
- Agrarumweltpolitik

zu unterteilen. Eine vertiefende Diskussion der genannten Teilpolitiken der GAP findet in Kap. 6.2.1 *Multifunktionalität der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)* statt. Im Rahmen der Teilpolitiken der GAP bestehen zahlreiche regulative, ökonomische, informationelle und kooperative Instrumente (zu den regulativen, ökonomischen, informationellen Instrumenten: Krott 2001) zur Steuerung des Agrarsektors, wobei die einzelnen Instrumente auf die Teilziele der Teilpolitiken ausgerichtet sind. So diene etwa das agrarpreispolitische Instrument der Preisgarantien der Stabilisierung der landwirtschaftlichen Erzeugerpreise und damit der Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen unter den Bedingungen der kapitalistischen Industriegesellschaft.

Das *regulative Instrumentarium* des (europäischen, deutschen, subnationalen (Bundesländer)) Agrarsektors kann in die rechtlichen Teilbereiche:

- *Landwirtschaftliches Pachtrecht* [Landpachtrechtliche Regelungen des BGB (§§ 585 ff.), Landpachtverkehrsgesetz (LpachtVG), Pachtkreditgesetz (PachtkreditG)]

- *Landwirtschaftliches Erbrecht* [Erbrechtliche Regelungen des BGB (§§ 1922 ff.)]

- *Landwirtschaftliches Produktionsrecht*. Teilbereich Pflanzliche Produktion:

*Saatgutrecht* [Bund: Saatgutverkehrsgesetz (SaatG), VO über das Artenverzeichnis zum Saatgutverkehrsgesetz, VO über den Verkehr mit Saatgut landwirtschaftlicher Arten und von Gemüsearten (Saatgutverordnung), SaatgutaufzeichnungsVO, PflanzenkartoffelVO

RebenpflanzgutVO, Hopfengesetz, VO zur Durchführung des gemeinschaftlichen Hopfenrechts (HopfDV)]

*Sortenschutzrecht* [Bund: Sortenschutzgesetz, VO über das Verfahren vor dem Bundessortenamt (i. d. F. der Bek. v. 28.09.2004)]

*Pflanzenschutzrecht* [Bund: Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG), Pflanzenschutz-SachkundeVO, VO über Pflanzenschutzmittel und Pflanzenschutzgerät (PflanzenschutzmittelVO), VO über Anwendungsverbote für

Pflanzenschutzmittel (Pflanzenschutz-AnwendungsVO), PflanzenbeschauVO, VO zur Bekämpfung der Reblaus (ReblausVO), VO über die Anwendung bienengefährlicher Pflanzenschutzmittel (BienenschutzVO), VO zur Bekämpfung des Kartoffelkrebses und der Kartoffelnematoden, VO zur Bekämpfung der Bakteriellen Ringfäule und der Schleimkrankheit, VO zur Bekämpfung der Scharakkrankheit, VO zur Bekämpfung der San-Josè-Schildlaus, VO zur Bekämpfung der Blauschimmelkrankheit des Tabaks, VO zur Bekämpfung der Feuerbrandkrankheit (FeuerbrandVO), VO zur Bekämpfung von Nelkenwicklern]

*Düngungsrecht* [Bund: Düngegesetz (2009), VO über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (DüngemittelVO – DüMV), VO über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (DüngeVO – DüV), VO über Probenahmeverfahren und Analysemethoden für die amtliche Düngemittelüberwachung (Probenahme- und AnalyseVO-Düngemittel), KlärschlammVO (AbfKlärV), VO über den Klärschlamm-Entschädigungsfonds (KlärschlammEntschädigungsfondsVO-KlärEV), VO über die Verwertung von Bioabfällen auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich und gärtnerisch genutzten Böden (BioabfallVO – BioAbfV)]

- *Landwirtschaftliches Produktionsrecht*: Teilbereich Tierische Produktion:

*Futtermittelrecht* [EU: VO (EG) Nr. 178/2002 Festlegung der allg. Grundl. d. LebensmittelR (BasisVO), RL 70/524/EWG d. Rates ü. Zusätze d. Tier-Ernährung, RL 1999/29 EG ü. unerwünschte Stoffe u. Erzeugn. d. Tier-Ernährung, Entscheid. 91/516/EWG Komm. z. Festlegung d. Verzeichnisses v. Ausgangserzeugn. deren Verw. verboten ist, RL 95/53/EG Grundregeln d. Durchf. amtlicher Futtermittelkontrollen, RL 95/69/ EG (AnerkennungsRL) Zulassung u. Registrierung zwischengeschalteter Betriebe d. Futtermittelsektors, Bund: Gesetz über d. Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln u. sonst. Bedarfsgegenständen (Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch – LFGB), FuttermittelVO Neufassung 2007, VO über Probenahmeverf. und Analysemethoden f. d. amtl. Futtermittelüberwachung, VO zur Überwachung transmissibler spongiformer Enzephalopathien (TSE-ÜberwachungsVO), 2. Futtermittel-VerwertungsverbotsVO, VO über d. fachlichen Anforderungen an die Futtermittelkontrolleure]

*Tierarzneimittelrecht*

*Tierseuchenrecht*

*Tierzuchtrecht*

*Tierschutzrecht: Landwirtschaftliche Tierhaltung*

*Tiertransport*

- *Recht des Ökologischen Landbaus* [EU: VO (EG) Nr. 834/2007 (Öko-Basis-VO), VO (EG) Nr. 889/2008 mit Vors. zur Durchführung d. Öko-Basis-VO, Bund: Gesetz zur Durchführung der Rechtsakte der EG auf dem Gebiet des Öko-Landbaus (Öko-LandbauG – ÖLG), Gesetz zur Einführung und Verwendung eines Kennzeichens für Erzeugnisse d. Öko-L. (Öko-KennzeichenG – Öko-KennzG)] und
- *Landwirtschaftliches Verfahrensrecht* [Gesetz über das gerichtliche Verfahren in Landwirtschaftssachen]

unterteilt werden (Grimm 2010)<sup>7</sup>. Die einzelnen Normen beinhalten unterschiedliche Regelungsmechanismen mit ökologieorientierten, ökonomieorientierten, global-, regional- oder sozialorientierten Teilzielen. Die zentralen *ökonomischen Instrumente* sind die „erste Säule“ mit den markt-, preis- und einkommenspolitischen Instrumenten und dem Europäischen Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) (zur Rolle und Ausrichtung des EAGFL vgl. Döpke 2012: 8) und die „zweite Säule“ für die ländliche Entwicklungspolitik mit dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER). Der ELER ist als Bestandteil des Gemeinsamen Strategischen Rahmens der EU (GSR) für den Zeitraum 2014-2020 ein Element der Europäischen Kohäsionspolitik. Döpke verweist auf die Zentralität ökonomieorientierter Steuerung im Rahmen ländlicher Entwicklungs- und Kohäsionspolitik als Gegenstand des „politischen Produktivismus“ (Döpke 2012: 12), welcher das politische Leitbild der europäischen Agrarpolitik bis in

---

7 Die Auflistung der Normen ist nicht abschließend. Mittels jener wird angedeutet, welchen Umfang agrarsektorales Ordnungsrecht hat und wie weit der kapitalistische Produktionsbereich Landwirtschaft technisiert und bürokratisiert ist. Folglich kann abgeleitet werden, dass jede Produktionsstufe des Agrarsektors hochgradig verrechtlicht und standardisiert ist, um den Binnenmarkt mit land- und ernährungswirtschaftlichen Produkten zu organisieren, was durch Konzentration von Marktmacht und Kapital bei wenigen AkteurlInnen der Kommodifizierung traditioneller landwirtschaftlicher Praktiken und Wissensbestände dient (vgl. Landnahme-Theorem Dörre 2012; Harvey 2006).

die 1980er und 1990er Jahre darstellte. Die MacSharry-Reform (1992) war der erste Schritt beim Umbau des ökonomischen Instrumentariums der Gemeinsamen Agrarpolitik und wurde durch die Agenda 2000, den „Mid-Term-Review“ (2003), den „Health Check“ (2008) und die aktuelle Reform für die Periode 2014-2020 ergänzt. Die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion und die Etablierung der flächenbezogenen Betriebsprämien sowie der zweiten Säule, die schrittweise Reduzierung der direkten Einkommensstützung durch die Modulation<sup>8</sup> und die Verwendung der zusätzlichen Mittel für die zweite Säule gelten als Maßnahmen zur Erhöhung der marktwirtschaftlichen und der ökologieorientierten Elemente der GAP (Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013: 388). Zentrale Instrumente bleiben die Direktzahlungen, da sie die unmittelbare nichtmarktliche Finanzierung landwirtschaftlicher Betriebe bedeuten. Dabei sind die öffentlichen Einkommen der Landwirte an Auflagen in den Feldern Klima-, Umwelt-, Tier- und Naturschutz und Lebensmittelsicherheit gebunden, das sog. Cross-Compliance-Prinzip. Agrarpolitische Einkommenstransfers entspringen der Teilfunktion der GAP als Agrareinkommenspolitik für den ländlichen Raum. Ausgestattet wurde der EAGFL mit einem Finanzvolumen von 40 Mrd. € (European Commission 2012a: 6). In Niedersachsen wurden jährlich etwa 1 Mrd. € Direktzahlungen an „aktive“ Landwirte bezahlt (ML NI 2012: 1), was bei einem Produktionswert von 9,3 Mrd. € (ML NI 2011: 17) eine erhebliche Größe darstellt (Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013: 388). Auf europäischer Ebene stehen neben den Einkommenstransfers an die Landwirte die marktbezogenen Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von 2,966 Mrd. € (Europäische Kommission 2011: 83). Marktmaßnahmen bilden als staatsinterventionistische Instrumente in die europäischen Agrarmärkte den agrarpreispolitischen Schwerpunkt der GAP (Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013: 388) und dienen damit den agrarpreispolitischen Teilzielen der Preisstabilität und der Risikoreduzierung landwirtschaftlicher selbstständiger Landwirtschaftsunternehmen mit und ohne abhängig beschäftigte LohnarbeiterInnen auf volatilen Agrarmärkten. Finanzielle Förderung ländlicher Regionen im Rahmen der „zweiten Säule“ wurde und wird auf Bundes- und Landesebene auf der Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 vollzogen. Rechts- und Fördergrundlagen bildeten das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG), die „Nationale Rahmenregelung der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume“ (NRR) und die Länderprogramme zur Förderung der ländlichen Räume.

---

8 Modulation umfasst die „progressive Reduzierung der Direktbeihilfen“ zur „Finanzierung von Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums“ (EG VO 73/2009: L 30/17).

Die Länderprogramme (BB: KULAP 2007; NI: PROFIL 2007-2013; NW: NRW-Programm Ländlicher Raum 2007–2013; ST: EPLR 2007-2013) sind die zentralen ökonomischen und entwicklungsplanerischen Instrumente zur subnationalen Einflussnahme auf die politökonomischen Rahmenbedingungen des Agrarsektors. Auf Bundesebene steht die Politik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ im Vordergrund (GAK und GAK-Gesetz) im Vordergrund, da diese den nationalen Rahmen zur Umsetzung der ELER-Verordnungen bildet. Dem Bund kommt im Rahmen der GAK eine „rahmensetzende, koordinierende und kofinanzierende Funktion“ (Weingarten 2008: Zusammenfassung iii) zu. Zu den investiven Maßnahmen im Rahmen der GAK gehört etwa die Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG). Demnach dient etwa die wertgleiche Landabfindung gemäß § 44 FlurbG der Agrarstrukturverbesserung. Der Exekutive wurde somit ein Instrument an die Hand gegeben, um gemäß § 1 FlurbG etwa im Interesse einer „Förderung der allgemeinen Landeskultur und der Landentwicklung“ den „ländlichen Grundbesitz durch Maßnahmen nach diesem Gesetz“ neuuzuordnen. Somit kann die öffentliche Verwaltung innerhalb rechtlich bestimmter Grenzen der Sozialpflichtigkeit des ländlichen Grundbesitzes oder privatkapitalistischen Interessen gerecht werden, indem sie unter Abwägung von Gemeinwohlinteressen und privaten Nutzungsinteressen eine Umgestaltung der ländlichen Bewirtschaftungsstrukturen vornimmt. Die Entwicklung zu größeren Ackerschlägen ist eine Folge des produktionstechnologischen Wandels und der Nutzung der intensiven Flurbereinigung. Neben dem GAK-Regime zur Steuerung der Agrarstrukturen bestanden weitere Förderprogramme zur Stabilisierung der landwirtschaftlichen Einkommen. So sollte anhand des 2010 und 2011 angebotenen Milch-Sonderprogramms (MSP) (*Gesetz über ein Sonderprogramm mit Maßnahmen für Milchviehhalter (Milch-Sonderprogrammgesetz – MilchSoPrG)*) die Situation von Landwirten, die auf Grund der Preisvolatilitäten und der Nachfragemacht des Einzelhandels in betriebswirtschaftliche Schwierigkeiten gerieten, verbessert werden. Das *Aktionsprogramm „Energie für morgen – Chancen für ländliche Räume“*, welches „die Steigerung des Biomasseangebots, die Verstärkung und den Ausbau der Wissensvermittlung, den Abbau technischer Hemmnisse, die Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen und Investitionsanreize“ umfasst, soll die stoffliche und energetische Nutzung von Biomasse fördern (BMEL 2014a). Maßnahmen bilden etwa die Förderung der Holzmobilisierung, von Kurzumtriebsplantagen und Agroforstsystemen oder der Produktionssteigerung der Energiepflanzenproduktion. Daneben sollen durch die Einleitung des *Bioenergie-Regionen-Bundeswettbewerbs* die regionalen Wertschöpfungsketten in verschiedenen Regionen ausgeweitet werden. Das *Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe: Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben* (BMELV 2012a) fasst die Zielsetzungen und Förderbereiche der agrarsektoralen Bioökonomie zusammen und zeigt Leitlinien und Fördertöpfe auf. Im Bereich der ökologischen Landwirtschaft bietet der Bund das *Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN)* an. Zentrales kooperatives Instrument der GAK

ist gemäß § 4 und § 5 GAKG, neben den in § 3 GAKG normierten finanziellen Förderungen, den sog. investiven Maßnahmen, der Gemeinsame Rahmenplan zur agrarstrukturellen Entwicklungsplanung. Hierin kommt das politische Ziel des Bundesgesetzgebers zum Ausdruck den Bundes- und Landesexekutiven ein Instrument zur Entwicklung ländlicher Räume bereitzustellen. Der gemeinsame Rahmenplan hat jedoch lediglich die Qualität einer untergesetzlichen Regelung, diese resultiert der Natur der Sache nach daraus, dass der Rahmenplan lediglich eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern darstellt (Thiemann 2007: 41). Folglich bedarf der Rahmenplan, der gemäß § 6 GAKG vom Planungsausschuss (PLANAK), bestehend aus dem „Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz als Vorsitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und ein Minister (Senator) jedes Landes“, erstellt wird, einer Konkretisierung durch die Länder in der Form der Förderprogramme, um gegenüber Dritten Außenwirkung entfalten zu können (Thiemann 2007: 41). Insofern wird ersichtlich, dass trotz der grundsätzlich weit ausgreifenden Eigentumsfreiheit im Agrarsektor den Exekutiven planerische Instrumente zur Gestaltung der mittel- und langfristigen Entwicklung der Agrarstrukturen zur Verfügung stehen. Im Bereich der *informationellen Instrumente* ist zu verweisen auf die verschiedenen Zertifizierungsregime, z. B. das EG-ÖKO-Logo (*COMMISSION REGULATION (EU) No 271/2010 of 24 March 2010 amending Regulation (EC) No 889/2008 laying down detailed rules for the implementation of Council Regulation (EC) No 834/2007, as regards the organic production logo of the European Union*) oder das EU-Gemeinschaftszeichen für Produkte mit geschützter Ursprungsbezeichnung. Daneben bestehen die Datenbank für organisches Saatgut OrganicXseeds und das Organic Farming Information System (OFIS) für den Bereich der ökologischen Landwirtschaft. Das Datenbanksystem TRACES – Community Trade Control and Expert System dient der Erfassung des gesamten Tierverkehrs in der EU sowie in die EU herein und aus der EU heraus (*Entscheidung 2003/623/EG der Europäischen Kommission vom 19. August 2003 über die Entwicklung eines integrierten EDV-Systems für das Veterinärswesen*). Döpke verweist darauf, dass für die ökonomische Entwicklung des europäischen Landwirtschaftssektors mit dem Fokus auf die industrialisierte landwirtschaftliche Landnutzung die, stark auf die ökonomischen Dimension und ökonomische Instrumente konzentrierte, GAP mit ihrem „agricultural welfare state“- und „state assistance“-Paradigma (Döpke 2012: 9), wonach „der Landwirtschaftssektor auf staatliche Unterstützung und Außenschutz angewiesen ist und diese auf Grund seiner sozialen und ökonomischen besonderen Bedeutung legitimerweise erhalten soll“ (ebd.: 9), zentral ist. Die Dominanz dieses Paradigmas, welches von agrarsektoralen Akteuren von nationalen Agrarpolitiken auf die GAP übertragen wurde (ebd.: 10, 13), muss im Rahmen der Analyse agrarpolitischer Prozesse insbesondere hinsichtlich der Ökologisierung landwirtschaftlicher Landnutzung in Europa berücksichtigt werden. Wissenschaftlich wird der Einfluss der Agrarpolitik auf die Industrialisierung der landwirtschaftlichen Landnutzung als „Produktivismus“ bezeichnet (Döpke 2012: 10). Das „dominante landwirtschaftliche Produktionsmodell“ (Döpke 2012: 11) basiert auf der agrarpolitisch forcierten

Produktionssteigerung und ist damit kongruent mit den produktionsbezogenen Merkmalen kapitalistischer Produktionsweise, innerhalb welcher zum Zweck der Profitsteigerung, neben begrenzt möglichen Preissteigerungen oder Lohnkostensenkungen, einerseits die „Erweiterung des produktiven Potentials (Fabrikgebäude, Maschinen, Rohstoffe, Arbeitskräfte)“ (Conert 2002: 19) und andererseits technologische, z. B. die Erhöhung der möglichen Fahrgeschwindigkeit von Landwirtschaftsmaschinen (vgl. hierzu u. a. Kapitel 7.3.2.2 *Biodiversitätsprogramm für die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST: Informationelle und kooperative Steuerung: Sachsen-Anhalt (ST)*), aber auch produktionsorganisatorische „Innovationen“, [als, R.K.] einzelunternehmerische Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität“ (Conert 2002: 19) getätigt werden können. Die GAP und nationale wie subnationale Agrarpolitiken haben Döpke folgend die Technologisierung und Industrialisierung der landwirtschaftlichen Landnutzung in Europa in der Form der „kapitalintensive[n], stark mechanisierte[n] Bewirtschaftung großer Landflächen“ (Döpke 2012: 11; vgl. auch Clasen 1997: 421) in zentraler Weise ermöglicht. Hieraus folgte wiederum die Konzentration im Landwirtschaftssektor (vgl. Mann 2003: 140), da große Betriebe die politischen Rahmenbedingungen besser für wachstumsnotwendige „Investitionen und Flächenerweiterungen“ (Döpke 2012: 11) nutzen konnten. Diese besonders marktmächtigen Unternehmen, die von den für sie günstigen politischen Rahmenbedingungen des Sektors profitieren konnten, vergrößerten ihre Marktmacht zudem durch die zunehmende Konzentration und steigende Marktmacht einzelner Marktteilnehmer der nachgeordneten Lebensmittelindustrie (Döpke 2012: 37), da sie durch die kapitalintensive Technologisierung und Automatisierung am einfachsten Produktivitätsausweitungen erreichen konnten (Döpke 2012: 11; vgl. Clasen 1997: 421). Durch die Gestaltung der politischen Rahmenbedingungen für die kapitalistische Modernisierung und Produktivitätssteigerungen bildet der historisch gewachsene Politiksektor Agrar den entwickelten politisch-administrativen Arm der auf kapitalistische Modernisierung und staatliche Flankierung abzielenden privatwirtschaftlichen Landwirtschaftsunternehmen und Interessenverbände. Der europäische Agrarsektor, ausgehend von den nationalen agrarsektoralen Akteuren, hat den (politischen) „Produktivismus“ als ein „commitment to an intensive, industrially driven and expansionist agriculture with state support based primarily on output and increased productivity. The concern (of productivism) was for ‘modernization’ of the national farm, as seen through the lens of increased production. By the ‘productivist regime’ we mean the network of institutions oriented to boosting food production from domestic sources which became the paramount aim of rural policy following World War II. [...]“ (Lowe et al. 1993, 221, cit. Wilson 2001, 78)“ (Döpke 2012: 12) zum dominanten Politikmuster ländlicher Entwicklungspolitik erhoben. Der „politische Produktivismus“ als Leitbild ländlicher Entwicklung wird seit den 1980er und 1990er Jahren allerdings stärker kritisch in den Blick genommen. Ursachen und Gegenstände der Kritik und Ausgangspunkte für die oben angeführten Reformen (MacSharry, Health Check, etc.) waren die Kompetenzerweiterung der EU, z. B. im Bereich der Natur- und Umweltschutzpolitik, steigende Kosten der



Agrarpreispolitik etwa für Garantiepreise, die Differenzierung des europäischen Agrarsektors durch die Erweiterung der EU, Kritik an der GAP im Rahmen der internationalen Handelspolitik und schließlich die Überschussproduktion mit den negativen ökologischen Auswirkungen (Döpke 2012: 15).

### **6.1.2 Forstwirtschaft**

Fraglich ist nun, inwieweit der für den Agrarsektor beschriebene (politische) „Produktivismus“ samt der damit verbundenen Kritik für den zweitgrößten Landnutzungssektor Forstwirtschaft von Bedeutung ist. Die Beantwortung dieser Frage wird aufzeigen, inwiefern politischer Wandel im Bereich der Landnutzung und Umsetzung von EU-Umweltschutz vor dem Hintergrund der gesellschaftlich dominanten Produktionsweise und diese stabilisierender Politiksektoren möglich ist.

#### **6.1.2.1 Forstwirtschaftliche Landnutzung**

Die Forstwirtschaft als Sektor verfügt in Deutschland über die zweitgrößten Flächenanteile nach der Landwirtschaft. Die Entwicklung der Waldfläche ist seit dem Jahr 2000 durch rückläufige Zuwächse gekennzeichnet (Goetzke 2012: 3). So kamen zwischen 2001 und 2004 täglich 80 ha, zwischen 2005-2008 täglich 59 ha und zwischen 2009-2010 täglich 43 ha bewaldete Fläche zum forstlichen Flächeninventar hinzu (Goetzke 2012: 3). Der forstwirtschaftliche Sektor als, bezogen auf die Eigentumsarten, heterogener Flächennutzer, 46 % Privatwald, 34 % Staatswald und 20 % Kommunalwald (McDermott/Cashore/Kanowski 2010: 126), besteht dabei nicht nur aus der Forst- sondern auch der Holzwirtschaft, zu welcher die Teilbereiche Säge-, Holzwerkstoff- und Zellstoffindustrie gehören (Kies/Klein/Schulte 2011: 8), und weshalb der Begriff „Cluster“ Forst und Holz bzw. Wald und Holz (Kies/Klein/Schulte 2011: 3; vgl. zum „forest cluster“ Lammi 1996; vgl. auch Mrosek/Kies/Schulte 2005) gebraucht wird. McDermott/Cashore/Kanowski weisen beispielsweise daraufhin, dass der deutsche Forstsektor, das „Cluster“ Forst und Holz, bezogen auf „forest product export“ der drittgrößte nach Kanada und den USA ist (McDermott/Cashore/Kanowski 2010: 125). Dabei sei der hohe technologische Entwicklungsgrad im Bereich Verarbeitung und Produktion auch eine Grundlage für den Verbrauch globaler Holzressourcen (ebd.: 125). Die intensivierte Nutzung von Maschinen und Technologien im Forstsektor folgt aus dem hohen Innovationsdruck (vgl. Schimank 2011: 7) als Folge des Preisdrucks auf den globalen Holzmärkten und führt zu einem Strukturwandel (Kreienmeier 2004: 2) der einen Rückgang der Lohnarbeitsverhältnisse bewirkt (Kies/Klein/Schulte 2011: 11). Somit ist die politökonomische Entwicklung im Forstsektor als Normalfall der kapitalistischen Produktivkraftentwicklung zu bezeichnen. Die steigende Nachfrage nach dem Rohstoff Holz aus dem Energiewirtschaftssektor, welche auch forschungspolitisch durch Projekte wie BEST (Bioenergie-Regionen stärken) gefördert wird, und der chemischen Industrie, z. B. für die Erzeugung von „Klebstoffen, Epoxidharzen und Polyurethanen aus Lignin“ (Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe (FNR) 2014), führt zum steigenden globalen Holzverbrauch (Weinfurter 2012: 3), stoppt jedoch nicht den durch Konzentrationsprozesse (zur Konzentration in der Holzindustrie vgl.

Kreienmeier 2004: 1) und „technologische Rationalisierungen“ (Kies/Klein/Schulte 2011: 11) bedingten Rückgang der Nachfrage nach Arbeitskraft. Für die BRD und Westeuropa weisen McDermott/Cashore/Kanowski auch auf Grund der zunehmenden Automatisierung, Arbeitsteilung und Spezialisierung darauf hin, dass das Alleinstellungsmerkmal der Makroregion im Rahmen eines globalen Vergleichs ist, dass „natural forests have been shaped by centuries of intensive human use, leaving little primary forest“ (ebd.: 125). Es wird ersichtlich, dass die Intensivierung und Automatisierung der kapitalistischen Produktionsweise mit dem Ziel der Ausweitung der Produktion (Castoriadis 2014: 339) zur massiven Veränderung der naturräumlichen Voraussetzungen Westeuropas durch den Forstsektor beigetragen hat. Deshalb ist die Verwendung des kritisch-analytischen Terminus „gesellschaftliche Naturverhältnisse“ gegenüber „Natur“ zu bevorzugen. Neben der Nachfragemacht der nachgelagerten Industrien und dem folgenden Preisdruck auf die forstwirtschaftliche Produktion haben auch veränderte Konsummuster, welche eine reduzierte Nutzungsdauer von Holzprodukten implizierte, die Produktionsausweitung beschleunigt. So wird im Rahmen des forstwirtschaftlichen „Nachhaltigkeitsdiskurses“ die Kaskadennutzung von Holzprodukten vorgetragen, um die ökologischen Effekte der sektoralen Produktion zu verbessern. Auch die Forstbürokratien haben ein Interesse an der Ausweitung der regionalen Produktion und Holzvermarktung damit der regionale Sektor wettbewerbsfähig bleiben kann (vgl. zu regional divergierenden Beschäftigungszahlen Kies/Klein/Schulte 2011: 13; Harvey 2014: 191 ff) und folglich die Existenz der Forstbürokratien als Förderer des ländlichen Raums (Kreienmeier 2004: 3) rechtfertigt. Ein Verschwinden regionaler Forstwirtschaft stellt die Legitimation der Forstbürokratien in Frage, da deren Existenzberechtigung, als formal Mitverantwortliche für die Entwicklung ländlicher Räume und gleichwertiger Lebensverhältnisse (ebd.: 3), auch von der regionalen Holzproduktion und -vermarktung abhängt (vgl. zum Forstsektor Krott 2009: 13). Die Produktionsausweitung führt allerdings zu einer massiven Veränderung der naturräumlichen Grundlagen. Hierin liegt eine Parallele zum Agrarsektor, da die Produktionssteigerungstendenz der kapitalistischen Produktionsweise systemimmanent ist. Divergenzen zum Agrarsektor folgen allerdings aus dem hohen Anteil staatlicher Forstwirtschaft (Krott 2005: 41/42; Nießlein 1985: 31), dem „etwa 100jährigen Produktionszeitraum“ (Nießlein 1985: 43) der Holzproduktion und der Verschiedenartigkeit der durch die Forstwirtschaft erzeugten Güter, „einmal als private Güter die am Markt abgesetzt werden, das andere Mal als öffentliche Güter [die] keinen Markt haben und über keine Ertragserwartung verfügen“ (Nießlein 1985: 45).

### **6.1.2.2 Verbandliche Organisation der Forstwirtschaft**

AkteurInnen des Forstsektors organisieren sich in Verbänden, wie der AGDW – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände, dem Deutschen Forstwirtschaftsrat (DFWR), dem Deutschen Forstverein (DFV), dem DHWR – Deutscher Holzwirtschaftsrat – Verband der Holzindustrie, DeSH – Deutsche Säge- und Holzindustrie, der Schutzgemeinschaft Deutscher Wald (SGDW), Bund

deutscher Forstleute (BDF), um ihre Interessen zu bündeln und gegenüber anderen politischen AkteurInnen zu artikulieren und durchzusetzen (Krott 2005: 70). Forstsektorale Verbände sind in Deutschland insbesondere auf Bundes- und Länderebene organisiert (Juerges/Newig 2014: 5). Die AGDW vertritt etwa als Spitzenverband die Interessen der privaten und körperschaftlichen Waldbesitzer und arbeitet auf der Zielebene an der Erhaltung und Stärkung des privaten Waldeigentums (Krott 2005: 72). Dabei sind die schwerpunktmäßigen Arbeitsfelder die Forstgesetzgebung, das Boden- und Entschädigungsrecht, das Steuerwesen und die Umwelt- und Naturschutzpolitik. Informale Ziele sind die Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der forstwirtschaftlichen ProduzentInnen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen der Mehrwertproduktion (ebd.: 72). Die Verbände betreiben Lobbyarbeit bei AkteurInnen nationaler Parlamente, Regierungen, Verwaltungsapparate und internationaler Organisationen, wobei die Lobbyarbeit auf EU-Ebene relational zur Bundes- und Länderebene eine geringere Rolle spielt (Juerges/Newig 2014: 5). Der DFWR hat an dieser Stelle eine besondere Rolle, da dieser als Dachverband der VertreterInnen des Staats-, Körperschafts- und Privatwald und der Forstwissenschaft und somit aus öffentlichen und privaten FunktionsträgerInnen besteht und staatliche Politik adressiert (Krott 2005: 71). Auch Öffentlichkeitsarbeit zur Beeinflussung massenmedialer Informationspräsentation gehört zu den Funktionen der Forstverbände (ebd.: 85). Daneben unterstützen die Verbände als Dienstleistungsorganisationen die Weiterbildung und Selbstverwaltung der Mitglieder. Die Einflusspotentiale der forstwirtschaftlichen Verbände bestehen in der Bündelung von Fachwissen und –leuten und der Darbietung von Sachlösungen für politische Probleme, der Kommunikation der ideologischen „Gemeinwohl“-orientierung als Deckmantel für darunter liegende privatwirtschaftliche Interessen und der Bündelung und Vergrößerung finanzieller Ressourcen (ebd.: 93/94; 96). Aus der Perspektive primär ökonomieorientierter VerbandsvertreterInnen, z. B. Säge- und Holzindustrie, stellt die EU-Umweltgesetzgebung, z. B. die FFH-Richtlinie, eine zentrale Quelle von Konflikten über die Nutzung von Forstflächen dar (Juerges/Newig 2014: 6), weshalb die Beeinflussung der internationalen und europäischen forstwirtschaftlichen multi-level governance an Bedeutung gewinnt. EU-Umweltpolitik wird als starke Beeinträchtigung forstverbandlicher, insbesondere ökonomieorientierter, Interessen bewertet (ebd.: 7). Forstwirtschaftliche Verbände befinden sich in einem Anpassungsprozess an politische Strukturen, die einem Wandlungsprozess (multi-level governance) unterzogen werden, in dessen Verlauf einige Verbände Lobbying-Kapazitäten auf EU-Ebene aufbauen während andere nationale Verbände weiterhin ihre Arbeitsschwerpunkte auf Bundes- und Länderebene setzen (ebd.: 7).

### **6.1.2.3 Ziele des Politiksektors Forstwirtschaft**

Für den deutschen Politiksektor Forstwirtschaft haben Giessen/Hubo/Krott/Kaufer die sektoralen Hauptziele aus dem Bundeswaldgesetz (BWaldG) und der „Waldstrategie 2020“ abgeleitet (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 7/8). Danach lassen sich die Ziele in vier Teilzielbereiche kategorisieren:

1. *Walderhalt* (Walderhalt und flächenmäßige Waldvermehrung (§ 1 Abs. 1 BWaldG))
2. *flächendeckende Bewirtschaftung* (Bewirtschaftung des Waldes sichern (§ 1 Abs. 1 BWaldG))
3. *Förderung der Forstwirtschaft* (Förderung der Forstwirtschaft allgemein als Wirtschaftszweig (§ 1 Abs. 2 BWaldG))
4. *Waldbesitzerprivilegierung* (Privilegierung/Unterstützung speziell der Waldbesitzer (§ 1 Abs. 3 BWaldG)).

Gemäß § 1 Abs. 1 BWaldG ist forstpolitisches Ziel „den Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, [...]“. Hierin ist ein stark ökologieorientiertes Steuerungspotential angelegt, da „ein dauerhafter Erhalt der Waldfläche explizit angestrebt wird“ (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 8), um positive Externalitäten, wie den Erhalt der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, zu erzeugen. Das Gebot des Walderhalts gemäß § 1 Abs. 1 BWaldG beschreibt die Sonderstellung des Forstsektors gegenüber dem Agrarsektor. Ein gesetzliches Gebot zum Erhalt von Agrarflächen wird von den landwirtschaftlichen Interessenvertretern bisher erfolglos eingefordert (DBV 2014h). Das Waldflächenerhaltungs- und vermehrungsgebot stellt dementsprechend eine zentrale Machtressource des Forstsektors dar, da dieser auch im Rahmen dessen Implementierung geltend machen kann, dass der ökologische Wert von Waldflächen eine größere gesellschaftliche Akzeptanz erworben hat. Zugleich wird mit dem Teilziel der *flächendeckenden Bewirtschaftung* die sektorale Ausrichtung auf die „Erweiterung des produktiven Potentials (Fabrikgebäude, Maschinen, Rohstoffe, Arbeitskräfte)“ (Conert 2002: 19) gestärkt, um die sektorale Wettbewerbsfähigkeit und Wertschöpfung zu stabilisieren und zu erhöhen. Hierbei steht neben der aktiven Waldbewirtschaftung durch forstwirtschaftliche Unternehmen die Sicherung der Rohstoffversorgung der nachgelagerten Industrien im Vordergrund. Mit dem Ziel *Förderung der Forstwirtschaft* soll „ein spürbar positiver Beitrag zu den Ergebnissen der Waldbewirtschaftung“ (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 9) geleistet werden, „der entweder die Kosten der verbreitetsten Formen der Bewirtschaftung senkt (z.B. Sonderstellung Forstbetriebe und forstliche Einkünfte im Steuerrecht) oder die Einnahmen steigert (z.B. Subventionen oder Fördermittel)“ (ebd.: 9). Diese Ausrichtung entspricht der Notwendigkeit forstsektoraler Steuerung den Bedingungen zwischenstaatlicher und zwischenbetrieblicher Konkurrenz zu entsprechen und zur Optimierung der nationalen „Standorte“ (Hirsch 1998: 33) beizutragen. Giessen/Hubo/Krott/Kaufer verweisen darauf, dass „es Konsens innerhalb des Sektors darüber gibt, dass eine Förderung immer die globale Wettbewerbsfähigkeit zum Ziel haben müsse (Deutscher Bundestag 2011: 2; BMVEL 2004: 23; ähnlich § 2 Abs. 1 GAKG)“ (ebd.: 9). Für die *Waldbesitzerprivilegierung* gilt,

dass „das Ziel stark wirtschaftsorientiert wirkt“ (ebd.: 9), da die in § 1 Abs. 3 BWaldG festgelegte Pflicht zum Ausgleich der Interessen der Allgemeinheit und „Belangen der Waldbesitzer“ auf deren materielle Förderung hinausläuft, obschon nicht eindeutig geregelt ist, in welchem Umfang ein Interessenausgleich aussehen kann. Eine finanzielle, flächenbezogene Förderung der Waldbewirtschaftung analog zur flächenbezogenen Unterstützung landwirtschaftlicher Unternehmen ist jedenfalls nicht gegeben, weshalb forstwirtschaftliche Unternehmen ihre Profite und Unternehmenseinkommen primär über den Verkauf von Waren auf Güter- und Dienstleistungsmärkten erzielen können. Insofern gilt, dass politisch gewollt ist, dass der (privatwirtschaftliche) Forst- und Holzsektor stärker den Prinzipien der kapitalistischen Warenproduktion und der zunehmenden globalen Konkurrenz unterworfen ist. Bei der Betrachtung der Ziele des Forstsektors muss der Differenz der Eigentumsverhältnisse Rechnung getragen werden. Kommunale und andere staatliche Forstunternehmen verfolgen andere Ziele als private WaldeigentümerInnen.

#### **6.1.2.4 Politökonomische Rahmenbedingungen forstwirtschaftlicher Landnutzung**

Die internationale Waldpolitik ist fragmentiert und forstsektorale policy issues werden in diversen Regelungsregimen thematisiert (vgl. u. a. Giessen/Krott/Möllmann 2014: 97; Jüring/Giessen 2013: 318). So lassen sich forstsektorale Bezüge in der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC), dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD), dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT) und dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten frei lebender Tiere und Pflanzen (Washingtoner Artenschutzübereinkommen: CITES) finden. Zentral aus forstsektoraler Perspektive ist das Waldforum der Vereinten Nationen (UNFF), da es die (nachhaltige) Waldnutzung relativ zur CBD, welche den Waldnaturschutz fokussiert, priorisiert (vgl. Giessen/Krott/Möllmann 2014: 99). Das UNFF hat 2006 die Ziele:

- Stopp des Waldverlustes und der Waldverwüstung weltweit mittels nachhaltiger Waldbewirtschaftung
- Verbesserung der ökologischen, sozialen und ökonomischen Wirkungen der Wälder
- Ausweitung der Fläche geschützter Wälder
- Erhöhung der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit im Waldbereich

festgelegt (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung 2014). Auf EU-Ebene bestehen neben der Erstellung forstpolitischer Strategien (1998; 2013) und Aktionspläne (2006) keine formalen forstpolitischen Kompetenzen (vgl. Edwards/Kleinschmit 2012; Kokko/Toivonen/Pelkonen/Mäki-Hakola/Letto-Vanamo/Enroth/Ojanen/Tahvanainen 2006: 10; Krott 2008: 13, 22). Einfluss kann von der EU-Ebene allerdings in relational zum Agrarsektor schwächerer Form über die Förderung der ländlichen Entwicklung etwa durch Aufforstungsförderung

genommen werden. Forstpolitik ist auch auf Grund der regionalen Differenzierung der Forstwirtschaft hauptsächlich national und insbesondere subnational organisiert (Kokko/Toivonen/Pelkonen/Mäki-Hakola/Letto-Vanamo/Enroth/Ojanen/Tahvanainen 2006: 10; vgl. auch Juerges/Newig 2014: 4). Auf EU-Ebene wird forstpolitisch hauptsächlich „by means of informational guidance“ (ebd.: 10) in den Forstsektor eingewirkt. Einfluss auf die Forstwirtschaft folgt ausgehend von der EU-Ebene aus anderen Politiksektoren, z. B. Natur- und Umweltschutzsektor (vgl. zum Einfluss der „Nachhaltigkeit“ auf die Waldnutzung Kokko/Toivonen/Pelkonen/Mäki-Hakola/Letto-Vanamo/Enroth/Ojanen/Tahvanainen 2006: 14; vgl. dazu auch die Darstellung zum „Legally-binding law“ der EU von Juerges/Newig 2014: 3) oder durch die ländliche Entwicklungspolitik. EU-Umweltschutzverpflichtungen folgen primär aus dem natur- und umweltschutzfachlichen Ordnungsrecht, z. B. FFH-Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. Dementsprechend ist der Einfluss der EU auf nationale und subnationale Forstpolitiken bisher gering (vgl. zur Absenz der Forstpolitik auf EU-Ebene bis 1989 Juerges/Newig 2014: 2). Juerges/Newig weisen allerdings auf gegenläufige Tendenzen der „internationalization and Europeanization of forest governance“ (2014: 1) seit der Rio-Konferenz von 1992 hin. Seitdem werden Wälder und der Forstsektor stärker als öffentliche Güter geframt, die durch nationale Forstprogramme zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen. Die Verhandlungen über eine „pan-europäische Waldkonvention“ (Jürging/Giessen 2013: 317) bilden dementsprechend den Versuch forstpolitische Regelungskompetenzen auf EU-Ebene zu zentralisieren und die nationalen und subnationalen Politiken unter Verwendung des Schlagworts „Sustainable Forest Management“ (Jürging/Giessen 2013: 319) zu vereinheitlichen. Ein Rechtsverbindliches Abkommen über die Wälder in Europa könnte den Zugriff der EU-Ebene, vor allem der EU-Kommission, auf nationale und subnationale Forstprogramme (zu den Forstprogrammen vgl. Krott 2005: 23) stärken und die konfliktiven „formale[n] Kompetenzfragen und informale[n] Politikpraktiken“ (Jürging/Giessen 2013: 323) zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten beeinflussen. Juerges/Newig betrachten die politischen Prozesse der forest governance von der Perspektive der multi-level governance (MLG) aus und argumentieren, dass Kompetenzverschiebungen und veränderte Steuerungsmodi auf veränderte Darstellungen und framing von Wäldern und Forstwirtschaft zurückzuführen sind (2014: 4). Waldbezogene Ökosystemdienstleistungen geraten in den Fokus der politischen Öffentlichkeit.

Auf nationaler Ebene ist das Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (BWaldG) das zentrale Sektorgesetz (zu den Zielen vgl. 6.1.2.3 *Ziele des Politiksektors Forstwirtschaft*; Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013). Das Bundesministerium für Landwirtschaft (BMEL) ist das für den Forstsektor zuständige Ministerium, welches sich jedoch in einer Konkurrenz mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit (BMUB) um forstpolitische Kompetenzen befindet. Bewirtschaftung und Erhalt staatlichen Waldeigentums ist in Deutschland auf siebzehn Forstverwaltungskörper (Krott 2005: 43) verteilt und staatliche Forstverwaltungen agieren wie Forstbetriebe im Einklang mit europäischen

Standards (ebd.: 43). Subnational bestehen unterschiedliche Regime zur Steuerung des Forstsektors. So haben die Länder eigene Landeswaldgesetze, z. B. Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG), Waldgesetz des Landes Brandenburg (LWaldG), Waldgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (WaldG LSA) und Landesforstgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesforstgesetz - LFoG), erlassen. Daneben bestehen die eigenständigen Landesforstbetriebe, z. B. Landesbetrieb Forst Brandenburg, Niedersächsische Landesforsten, Landesbetrieb Wald und Holz Nordrhein-Westfalen und Landesforstbetrieb Sachsen-Anhalt, als Ausdruck der Materialität der Staatlichkeit im Forstsektor. Aus der staatlich organisierten Waldbewirtschaftung folgen die relational zum Agrarsektor besseren Optionen der politischen Einflussnahme auf die Produktionsweise (Krott 2005: 43) und damit die Ökologieorientierung im Rahmen der forstwirtschaftlichen Nutzung. So besteht in Niedersachsen das LÖWE-Programm (LÖWE - Langfristige Ökologische Waldentwicklung), welches die Niedersächsischen Landesforsten (NLF) in ihrer konkreten Produktionsweise an bestimmte Kriterien bindet. Im LÖWE-Erlass ist etwa unter 2.2. Laub- und Mischwaldvermehrung festgehalten, dass „der Anteil der Laubbaumarten beträgt im Landeswald gegenwärtig 40 %. Er soll langfristig auf 65 % erhöht werden“. Durch die stärkere Bindung der staatlichen Forstwirtschaft an politische Zielstellungen als die Bindung privatkapitalistischer Forst- und Landwirtschaft an ökologieorientierte Zielsetzungen ist die ökologische Qualität der staatlich-forstwirtschaftlichen Landnutzung ex ante besser politisch steuerbar (Krott 2005: 43). Zusätzlich zum hohen Staatswirtschaftsanteil im Forstsektor besteht ein dichtes Netz aus Forschungs- und Beratungsstellen, z. B. die Fachhochschule Eberswalde in BB, die Nordwestdeutsche Forstliche Versuchsanstalt (NW-FVA) für Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, welche alle wissenschaftliche Politikberatung betreiben und im Deutschen Verband Forstlicher Forschungsanstalten (DFFVA) organisiert sind. In Niedersachsen wurde zudem der Waldbeirat im Niedersächsischen Landwirtschaftsministerium geschaffen, dessen Aufgaben die Beratung des Ministeriums in waldpolitischen Fragestellungen und die Förderung von Transparenz und Dialog in der niedersächsischen Waldpolitik sind. Regional und lokal sind die forstlichen Staatsapparate in den Forstämtern, z. B. Ämter für Landwirtschaft, Flurneuordnung und Forsten (ÄLFF) Sachsen-Anhalt, 16 Regionalforstämter in Nordrhein-Westfalen, organisiert. Dabei unterscheiden sich die Organisation und Funktionen der jeweiligen Forstbürokratien in den Bundesländern deutlich (vgl. zur Auflösung der Ämter für Forstwirtschaft und die Überführung derer Aufgaben an den Landesbetrieb „Forst Brandenburg“ (LFB) gemäß § 1 Gesetz zur Errichtung des Landesbetriebs „Forst Brandenburg“ und zur Auflösung der Ämter für Forstwirtschaft des Landes Brandenburg und der Landesforstanstalt Eberswalde). Auf mikroregionaler und lokaler Ebene unterstützen in NI und NW die Landwirtschaftskammern als Selbstverwaltungsorganisationen der Landnutzer regionale WaldeigentümerInnen. Aufgabenschwerpunkte bilden die Standortkartierung, Beratung und Betreuung in jagdlichen Aufgaben, die Erstellung von Betriebs- und Sachgutachten und die Unterstützung des Vollzugs von Landes-

und Fachgesetzen. Politökonomische Relevanz für die forstwirtschaftliche Landnutzung bekommt der Vergleich der Eigentumsart Forst mit anderen Kapitalanlageformen. Krott verweist darauf, dass „forest assets do not attain a comparably high rate of interest, however they are estimated to be very secure according to past experience in Central Europe with the devaluation of currency as well as stocks and bonds“ (2005: 48; vgl. Nießlein 1985: 43). Dazu kommt, dass „forest property assets are not directly taxed. This exemption from taxation is highly valued by forest owners (Bergen et al. p.31)“ (Krott 2005: 48). Krott schlussfolgert, dass die steuerrechtliche Begünstigung des Waldeigentums und die relationale Stabilität des „Waldwerts“ ForsteigentümerInnen motiviere in den Erhalt und die Erweiterung forstlicher Flächeninventare zu investieren (ebd.: 48), und dabei stärker ökologieorientiert wirksam zu werden. Zudem habe die Regulierung der Eigentumsübertragung und das daraus folgende kleinteilige private Waldeigentum die ökonomieorientierte Nutzung in Deutschland stark beeinflusst (ebd.: 48). Hinsichtlich der Regulierung des Handels mit Holzprodukten wies Nießlein insbesondere im Vergleich zur dichten staatlich-politischen Regulierung landwirtschaftlicher Produktmärkte darauf hin, dass „Holz...auf einem freien und durch keinerlei staatliche Reglementierungen beeinflussten Markt“ (1985: 38) gehandelt wurde. An dieser Stelle gibt es Veränderungen, so versucht die EU im Rahmen von FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) illegalen Holzeinschlag zu reduzieren, ein „nachhaltiges“ Forstmanagement zu etablieren und den Handel mit legalem Holz auszuweiten (EUFLEGT Facility 2014). An den angeführten Anmerkungen und den Regulierungsbestrebungen auf EU-Ebene kann abgelesen werden, dass auch im Forstwirtschaftssektor die Prinzipien der globalisierten Konkurrenz Relevanz bekommen haben und die Strategien und Praktiken sektoraler AkteurInnen beeinflussen. Im Vergleich mit dem Agrarsektor ist festzustellen, dass im Forstsektor die dominante Ideologie nicht identisch ist mit dem (agrarpolitischen) „Produktivismus“ (Döpke 2012). Eine analoge staatlich-politische Förderung der Produktivkraftentwicklung findet nicht statt bzw. hat nicht stattgefunden (vgl. zu den in Relation zum Agrarsektor unregulierten Produktmärkten des Forstsektors Nießlein 1985: 38). Demgegenüber wirken die Prinzipien der profit- und produktionsorientierten Produktionsweise im Forstsektor unmittelbarer (vgl. für die „produktionswirtschaftlich orientierte[n, R. K.] forstliche[n, R. K.] Unternehmen“ Nießlein 1985: 33, 38; Kreienmeier 2004; Kies/Klein/Schulte 2011) und führen ebenfalls zu einer Preis- und Innovationsdruck bedingten Transformation der Produktionsweisen. Werden zudem die Ökonomisierungstendenzen im Staatswald berücksichtigt, diese lassen sich unter Rückgriff auf das Landnahmetheorem (vgl. u. a. Dörre 2012; Harvey 2014) als „endogene“ Landnahme von Dekommodifizierungspolitiken mit dem Zweck der Markt- und Profitabilitätsorientierung (auch um die Länderfinanzhaushalte mit Gewinnen unterstützen zu können) beschreiben, so stellt sich im Forstsektor die Dominanz der kapitalistischen Produktionsweise deutlich dar. Auch unter Bezugnahme auf den hohen Anteil des Staatswaldes an den Waldeigentumsarten, neben der extensiveren Produktionsweise und dem nicht profitorientierten „unternehmensfreien Waldbesitz“



(Nießlein 1985: 37) oder auch Kleinstprivatwaldeigentum (Krott 2005: 42, 44), sind die Möglichkeiten für eine ökologieorientierte Steuerung im Forstsektor, und damit einer Umsetzung von EU-Umweltschutzzielen, z. B. im Bereich Erhaltung und Förderung der Biodiversität, als relational zum Agrarsektor erfolversprechender.

### 6.1.3 Klima-, Natur- und Umweltschutz

Gesellschaftliche Produktionstätigkeiten verursachen unter den Bedingungen der gesellschaftlich dominanten, kapitalistischen Produktionsweise und dem, dieser immanenten, Wachstumsstreben externe (ökologische) Kosten in der Form der Degradierung und Übernutzung von Ökosystemen und der Vernichtung von Arten (Altvater 1992; Dörre 2012: 52; Foley et al. 2005: 572; O'Connor 1998). Historisch betrachtet haben auch formal nichtkapitalistische Produktionsweisen und Gesellschaftsformationen, hierzu zählt etwa der Staatssozialismus, ökologische Kosten verursacht. Gegenwärtig ist jedoch die kapitalistische Produktionsweise global hegemonial und muss im Rahmen umweltpolitischer Analysen berücksichtigt werden. Sozioökologische Kosten durch permanente Vernutzung von Ressourcen und Stoffausträge im Rahmen kapitalistischer Produktionsweise entstehen, da nach Wolfgang Fritz Haug die „Aneignung von Mehrwert und dessen (zumindest teilweise) Verwandlung in zusätzliches Kapital, in diesem Sinn seine fortwährende Akkumulation immanentes Systemziel ist, das dem Einzelkapital, vermittelt über die Konkurrenz der Kapitale untereinander, als Überlebensnotwendigkeit von außen gegenübertritt“ (Haug 2005: 114). ProduktionsmitteleigentümerInnen sind permanent gezwungen in den Austausch mit natürlicher Umwelt zu treten, z. B. durch Umwandlung von Moor- und Grünlandflächen in Ackerflächen, und die Produktion zu intensivieren, z. B. durch Einsatz von Mineraldüngern oder Pflanzenschutzmitteln, um in der Konkurrenz um Marktanteile und Profite durch Ertragsvorteile zu bestehen oder verdrängt zu werden, was den Verbrauch von „natürlichen“ Ressourcen und die Degradierung von Ökosystemen forciert (vgl. zur „Epochalen Krise“ Foster 2013). Der Agrarsektor ist ein zentrales Beispiel für diesen konkurrenzbedingten Konzentrations-, Übernutzungs- und Intensivierungsprozess (Clasen 1997: 415; Mann 2003: 140; Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 74). Der benannte Konnex gilt in den Landnutzungssektoren Land- und Forstwirtschaft in zunehmendem Maße (vgl. Kap. 2.1.1.4 *Politökonomische Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Landnutzung*), da Dekommodifizierungspolitiken zurückgedrängt werden, z. B. Abschaffung obligatorische Flächenstilllegung im Rahmen der GAP (vgl. Kap. 6.2.1.1 *Agrarpreispolitik*), und lässt sich hier in Relation zu anderen gesellschaftlichen Produktionsbereichen unmittelbar beobachten, da die Produktionsweise die lokale und regionale Umwelt determiniert. In Kap. 2.1.1.4 *Politökonomische Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Landnutzung* wurden Optionen zur Steigerung des einzelbetrieblichen Profits (= „Aneignung von Mehrwert und (zumindest teilweise) Verwandlung in zusätzliches Kapital,...fortwährende Akkumulation“ (Haug 2005: 114)) angeführt. Von diesen Optionen hat seit den 1950er Jahren in der deutschen Landwirtschaft insbesondere die „Erweiterung des produktiven Potentials (Fabrikgebäude, Maschinen, Rohstoffe, Arbeitskräfte)“ (Conert

2002: 19) einerseits durch „Einsatz von Mineraldünger, Pflanzenschutzmitteln und Kraftfutter“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 71) und andererseits durch flächendeckenden Einsatz von Landmaschinen zu einer Intensivierung landwirtschaftlicher Produktion geführt. Daran wird auch deutlich, dass die technologischen Innovationen der landwirtschaftlichen Vorleistungsgüterindustrie, z. B. Agrochemie und Landmaschinen, Voraussetzungen für die sektoralen Produktionsintensivierungen waren. Diese systembedingte (allgemeine Produktivkraftentwicklung und GAP-Förderung) und technologiegetriebene Intensivierung der Produktion verursachte flächendeckend sozioökologische Kosten, z. B. Reduzierung der Feldvogelarten durch eine Reduzierung des Futterangebots, z. B. Insekten, auf Agrarflächen durch den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Aus einer reformorientierten Perspektive des Klima-, Natur- und Umweltschutzes gilt es diese externen Kosten zu reduzieren und in einzelbetriebliche wie individuelle Kalkulationen zu integrieren, etwa durch die politische Förderung des Ökolandbaus. Als klima-, natur- und umweltschutzpolitische Problemlagen landwirtschaftlicher Landnutzung lassen sich einerseits Stickstoff-, Phosphat-, Schwermetall-, Pflanzenschutzmittel- und Arzneimitteleinträge sowie Treibhausgasemissionen, andererseits die Degradierung natürlicher Bodenfunktionen durch Wind- und Wassererosionen, Bodenverdichtung und Bodenversauerung (vgl. Kap. 6.3.2 *Negative Externalitäten*; Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 112), weiterhin die Degradierung von Wasserressourcen durch Stoffeinträge und Wasserentnahmen (Irrigation) und schließlich die Zerstörung der Artenvielfalt durch intensivierte Bewirtschaftungsmaßnahmen (vgl. Kap. 6.3.2.1 *Toxizität der Pflanzenschutzmittelanwendung*) identifizieren. Diese Sachverhalte mussten als solche erst durch AkteurInnen des Klima-, Natur- und Umweltschutzsektors zu politischen Problemen definiert werden. Hubo verweist deshalb darauf, dass „policy sectors with overlapping realms, e.g. forest nature conservation and forestry, compete for competences and resources. In the case of nature conservation, we have not only a highly crosscutting issue, which touches the subject matters of many other sectors, but also a weak concern in a political sense (Scott 1985) with low power resources. Hence, the sector needs to influence other sector activities and is additionally confronted with powerful interests“ (Hubo 2013: 3). Die Produktionsweisen ökonomieorientierter Sektoren zu beeinflussen und die benannten ökologischen Problemlagen zu „kurieren“, sind damit als Kernaufgaben des Klima-, Natur- und Umweltschutzsektors zu benennen. Die AkteurInnen des Klima-, Natur- und Umweltschutzsektors lassen sich zweidimensional kategorisieren. Die erste Dimension beinhaltet die Frage, ob eine AkteurIn als staatlich oder nichtstaatlich zu fassen ist und die zweite Dimension beinhaltet die Frage, ob es einen Vorrang für den Klima-, Natur- und Umweltschutz gegenüber anderen Belangen geben muss oder ob dieser in andere Belange integriert werden muss. Zu den nichtstaatlichen AkteurInnen, welche dem Klima-, Natur- und Umweltschutz Vorrang gegenüber anderen Belangen einräumen, gehören die Natur- und Umweltschutzspitzenverbände wie Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU), welche vom Bund nach

dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) als Vereine anerkannt wurden, oder Greenpeace. Staatliche Akteure, welche auf Grund der formalen Funktionszuschreibung dem Klima-, Natur- und Umweltschutz Vorrang gegenüber anderen Belangen einräumen, sind das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), das Bundesamt für Naturschutz (BfN) oder Landesministerien die eine spezifische Zuständigkeit für Umwelt und Naturschutz haben, z. B. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, und Landesfachverwaltungen wie der Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN). Daneben gibt es Landesministerien deren sektorale Unabhängigkeit auf Grund der Ressortordnungen der Landesregierungen fraglich ist, z. B. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (MLU ST).

**Tabelle 2: Akteure des Klima-, Natur- und Umweltschutzsektors**

	<b>NICHT-STAATLICH</b>	<b>STAATLICH</b>	<b>INTER-MEDIÄR</b>
<b>VORRANG DES NATUR- UND UMWELTSCHUTZES</b>	BUND; NABU; GREENPEACE; DNR; WWF; BBU; SRU;	EU-KOMMISSION – UMWELT; BMUB; Beirat für Naturschutz/Landschaftspflege und Beirat für Artenschutz beim BMU; Bundesamt für Naturschutz (BfN); Umweltbundesamt (UBA); Landesministerien für Natur- und Umweltschutz; Landesfachbürokratien, z. B. Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN); DBU*; Kreisverwaltung: Untere Behörde für Naturschutz und Landschaftspflege;	
<b>NATUR- UND UMWELTSCHUTZ INTEGRIERT IN ANDERE SEKTOREN UND BELANGE</b>	Deutscher Heimatbund (DHB); Die Naturfreunde	Landesministerien für Umwelt und andere Belange, z. B. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt	Politische Parteien; Landschaftsverbände, z. B. ALLviN;

			Landschaftsverbände in NW (LWL und LVR)
--	--	--	---

**Quelle:** eigene Darstellung

\* DBU: das Kuratorium der Deutsche Bundesstiftung Umwelt besteht aus staatlichen und nichtstaatlichen Einzelpersonen, finanziert jedoch Projekte aus ursprünglich staatlichen Finanzmitteln

### 6.1.3.1 Verbandliche Organisation des Klima-, Natur- und Umweltschutzes

Zur Beeinflussung sektoraler (Landnutzungs-) Praktiken durch die Einflussnahme auf staatlich-politische Regulierungstätigkeiten (vgl. Abbildung 1 in Kap. 2.1 *Politiksektoren*) bestehen im Klima-, Natur- und Umweltschutzsektor die Spitzenverbände BUND, Greenpeace und NABU, der Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzverbände (DNR) (zu den rechtlichen Grundlagen der Verbands- und Vereinsorganisation vgl. Reutter 2012: 135). Dabei stehen die Natur- und Umweltschutzinteressenverbände analog zu Unternehmensverbänden im Spannungsverhältnis von Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik (Schmitter/Streeck 1981), da einerseits entsprechend der Mitgliedschaftslogik Missstände kompromisslos skandalisiert und jene durch Erzeugung von massenmedialer Aufmerksamkeit auf die staatlich-politische Agenda gesetzt werden müssen, um die Verbandslegitimation gegenüber den Mitgliedern zu garantieren und darüber hinaus neue Mitglieder zu mobilisieren, und andererseits entsprechend der Einflusslogik andere Akteure, deren mittel- bis langfristige Kooperationsbereitschaft erhalten werden muss, durch derartige „Skandalisierungs“-Praktiken abgeschreckt werden können. Akteure des politisch-administrativen Systems, insbesondere ParteipolitikerInnen, sind in Abhängigkeit von den „core beliefs“ gegenüber massenmedialer Präsentation von Missständen responsiv, da unter Umständen wahltaktische Reaktionen der Wählerschaft bei Nichtreaktion auf die Missstände antizipiert werden. Zugleich werden natur- und umweltschutzverbandliche Skandalisierungspraktiken von Status quo- und ökonomieorientierten Akteuren, z. B. landwirtschaftliche Unternehmensverbände, und bestimmten Policy-Netzwerken innerhalb der (Agrar-) Ministerialbürokratien negativ bewertet.

### 6.1.3.2 Ziele des Politiksektors Klima-, Natur- und Umweltschutz

Die landwirtschaftsbezogenen Ziele des Klima-, Natur- und Umweltschutzsektors können in vier Teilbereiche kategorisiert werden:

*-Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffsенke*

*-Erhalt und Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Landschaftswasserhaushalte*

*-Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen in die Umweltmedien Boden, Luft (Atmosphäre) und Wasser*

*-Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten.*

Diese Ziele wurden internationalen und nationalen Dokumenten und Rechtsquellen, z. B. für das Teilziel *Biologische Vielfalt*: international: Konvention über die biologische Vielfalt (CBD), EU: Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020 (Europäische Kommission 2011a), FFH-Richtlinie 92/43, Vogelschutz-Richtlinie 2009/147, Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), national: Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt (Bundesregierung 2007), Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Nationaler Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, für das Teilziel *Reduzierung der Stoffausträge und Treibhausgasemissionen in die Umweltmedien Boden, Luft (Atmosphäre) und Wasser*: internationale Abkommen zum Schutz der Ostsee (HELCOM) und Nordsee (OSPAR), EU: WRRL, Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen für Oberflächengewässer (wUQN-Richtlinie), Fischgewässer-Richtlinie 2006/44, Gewässerschutz-Richtlinie 2006/11/EG, Trinkwasser-Richtlinie 75/440, national: Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Oberflächengewässerverordnung (OGewV), Grundwasserverordnung (GrwV), subnational: z. B. Niedersächsisches Wassergesetz (NWG), *Luft (Atmosphäre)*: international: Klimarahmenkonvention (UNFCCC), Kyoto-Protokoll, EU: Entscheidung des Rates 2002/358, Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstgrenzen (NEC-Richtlinie), national: Richtlinie vom 23.10.2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), 39. BImSchV über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen, und wissenschaftlichen Studien (z. B. Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014) entnommen. Die landwirtschaftsbezogenen Ziele sind in den genannten Dokumenten detaillierter definiert. Weiter soll an dieser Stelle nicht auf die konkreten Ziele eingegangen werden.

### **6.1.3.3 Politökonomische Rahmenbedingungen des Klima-, Natur- und Umweltschutzes**

Natur- und Umweltschutz als politischer Sachverhalt hat in den letzten 40 Jahren an Bedeutung gewonnen. Böcher und Töller bezeichnen Umweltpolitik deshalb als ein zunehmend „komplexes Handlungsfeld“, das sich über die Ebenen global, EU, national, regional, lokal und individuell erstreckt und diverse Sektoren, z. B. Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft, Bau und Tourismus, umfasst (Böcher/Töller 2012: 73). *International und zwischenstaatlich* wurden zahlreiche umwelt- und naturschutzpolitische Regelungen und Organisationen geschaffen, z. B. Kyoto-Protokoll, UNEP, CBD, UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate

Change). Auf *EU-Ebene* wurden mit der eigenständigen Kommission Umwelt: Biodiversitätsstrategie, IMPEL – „Netzwerk für die Implementierung und den Vollzug von Umweltgesetzen“ (European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law – IMPEL) und EREP – Europäische Ressourceneffizienzplattform – Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Empfehlungen zur Steigerung der Ressourceneffizienz in Europa Institutionen und Regime geschaffen, um auf die Auswirkungen gesellschaftlicher Produktionstätigkeiten reagieren zu können. Nicht alle Institutionen und Regime weisen einen direkten Land- oder Forstwirtschaftsbezug auf oder sind gar primär fokussiert auf die Sektoren Land- und Forstwirtschaft. In *Deutschland* wurden im Rahmen naturschutzpolitischer Steuerungseingriffe zahlreiche die Land- und Forstwirtschaft bindende ordnungsrechtliche Vorgaben etabliert. Hinsichtlich des Erhalts und der Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffsenke besteht etwa die Genehmigungspflicht für den DGL-Umbruch gemäß § 17 Abs. 3 BNatSchG und die Eingriffsregelung gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG, welche ein unmittelbares Verbot des Umbruchs auf kohlenstoffreichen Böden konstituiert. Möckel/Köck/Rutz/Schramek weisen darauf hin, dass zudem „seit der Neufassung des WHG im Jahr 2010 alle Grünlandflächen, die sich im 5 m breiten Gewässerrandstreifen befinden, einem Umbruchverbot mit Befreiungsmöglichkeit (§ 38 Abs. 4 Nr. 1 und Abs. 5 WHG) unterliegen.“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 132). Die Naturschutzverwaltung hat im Rahmen des DGL-Schutzes zudem die Kompetenz DGL-Umbrüche genehmigen zu können und Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen anzuordnen. Darüber hinaus „sollen nicht genehmigte Umbrüche von den Naturschutzbehörden untersagt werden und sind nach § 69 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG Ordnungswidrigkeiten“ (ebd.: 157). Die Naturschutzfachverwaltung hat folglich de jure im Rahmen der Genehmigungserfordernis Machtressourcen (Zwang) zur Steuerung der Landnutzung. Möckel/Köck/Rutz/Schramek argumentieren, dass „die Schutzvorschriften im WHG strenger ausgestaltet sind als die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, da der Umbruch von Grünland in Gewässerrandstreifen und in Überschwemmungsgebieten kraft Gesetz untersagt ist“ (ebd.: 140). Es wird ersichtlich, dass formal regulative Instrumente zur natur- und umweltschutzfachlichen Steuerung der Landwirtschaft bestehen. Inwieweit diese de facto Wirkung entfalten, hängt auch von der Ressourcenausstattung der jeweiligen Fachverwaltungen ab. Daneben besteht mit der Landschaftsplanung die Fachplanung des Naturschutzsektors, welche sich nicht nur „auf den Arten- und Biotopschutz [beschränkt, R.K.], sondern gemäß §§ 1 Abs. 3, 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes und die damit verbundenen Funktionen und Leistungen der Umweltmedien Boden, Gewässer und Luft wichtige Planungsgegenstände“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 140) in den Blick zu nehmen hat. Als Bestandteil der Landschaftsplanung können formal insbesondere die örtlichen Landschaftspläne auf die Steuerung der landwirtschaftlichen Bodennutzung einwirken, „da sie – anders als überörtliche Landschaftsprogramme

und -rahmenpläne – aufgrund ihres kleineren Maßstabes standortbezogene Festlegungen erlauben. So lassen sich in Landschaftsplänen schlaggenau Bodenschutzrisiken darstellen und auch entsprechende Risikokartierungen aufnehmen“ (ebd.: 140). Formal besteht folglich das landschaftsplanerische Instrumentarium um durch „standortbezogene Bewirtschaftungsvorgaben an die Landwirtschaft den Umweltschutz zu verbessern, Flächennutzungskonflikte zu lösen und auch die Rechtssicherheit für die Landwirte z.B. im Hinblick auf die Einhaltung der Anforderungen an die gute fachliche Praxis im BBodSchG und BNatSchG und von Cross Compliance-Anforderungen zu verbessern und Haftungsrisiken nach dem Umweltschadengesetz zu vermindern“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 140). In NW haben nach dem LSchaftG NRW Landschaftspläne eine eigenständige Verbindlichkeit und wirken teilweise auch gegenüber Dritten, also etwa den landwirtschaftlichen LandnutzerInnen (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 141). Dieses starke Instrument der Außenwirksamkeit besteht Möckel/Köck/Rutz/Schramek gemäß darüber hinaus nur in Berlin, weshalb in den anderen Bundesländern „die Durchsetzung hier auf die verwaltungsinterne Berücksichtigung oder nachrichtliche Übernahme in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen bzw. mittelbar in sonstigen behördlichen Plänen (z.B. Raumordnungsplänen gemäß § 8 Abs. 2 ROG) beschränkt bleibt“ (2014: 141). So kann etwa eine extensive landwirtschaftliche Bodennutzung als landschaftsplanerische Notwendigkeit „nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht durch einen Bebauungsplan außenverbindlich festgesetzt werden“ und „sind die landschaftsplanerischen Festlegungen auch bei keiner Genehmigungsentscheidung zu berücksichtigen“ (ebd.: 141). De facto folgt aus der naturschutzfachlichen Planungskompetenz keine Landnutzungssteuerungskompetenz zur Umsetzung von EU-Umweltschutzziele wie Biodiversitätserhalt und –förderung durch Extensivierung. Ergo wurden die Kompetenzen des Natur- und Umweltschutzsektors auf Bundesebene weitgehend formuliert, aber im Rahmen der subnationalen Umsetzung schwach instrumentalisiert. Aus § 6 BNatSchG folgt zudem der Auftrag an die Länder und den Bund Natur und Landschaft einem Monitoring zu unterziehen. Ohne eine verbindliche Festlegung der Qualität und Quantität des Monitorings kann eine „Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Ländern und im Fall fehlender Landesregelungen auch zwischen den Behörden“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 153) nicht erreicht werden. Eine formal starke Machtressource der Kategorie Zwang weist § 65 Abs. 1 und 3 BNatSchG den Naturschutzbehörden zu wonach diese „Grundstücke nach Ankündigung betreten und dort u.a. naturschutzfachliche Erhebungen, Vermessungen und Bodenuntersuchungen durchzuführen“ (ebd.: 154) berechtigt sind. Anknüpfend daran verweisen Möckel/Köck/Rutz/Schramek darauf, dass „die Behörden teilweise sogar einen Auskunftsanspruch gegenüber natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts haben“ und somit „können normativ betrachtet die Naturschutzbehörden vor Ort prüfen, ob z.B. die Grundsätze von § 5 Abs. 2 BNatSchG eingehalten werden, Eingriffe nach § 14 Abs. 1 BNatSchG vorliegen oder gesetzlich geschützte Biotope beeinträchtigt werden“ (ebd.: 154).

Diese formalen Kompetenzen wurden jedoch durch die faktischen „Haushaltskürzungen und Personalabbau im letzten Jahrzehnt“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 154; vgl. auch Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 95) in ihren Steuerungspotenzialen massiv reduziert. Der staatliche Natur- und Umweltschutzsektor ist im Bereich der Länder in den Ministerien für Umwelt und Naturschutz (MKULNV NW, MLU ST, MUGV BB, MU NI) organisiert und wird etwa durch Beratungsorganisationen wie den Naturschutzbeirat des MUGV im Land Brandenburg und Fachbehörden, z. B. Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), unterstützt. Lokal fungieren die UNB (unteren Naturschutzbehörden) und der ehrenamtliche Naturschutz als die Träger sektoraler Ziele, wobei die Schwäche des Sektors insbesondere auf dieser Ebene in der relational zum Agrarsektor geringeren Ressourcenausstattung zu sehen ist (vgl. zur strukturellen Schwächung des mikroregionalen und lokalen Naturschutzes durch Mittelkürzungen und Kommunalisierung Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 95, 100, 101/102; zur Reduzierung der Leistungsfähigkeit der Umweltverwaltung in Brandenburg: 170/171). Die Umsetzung von Natur- und Umweltschutzziele, auch in den Sektoren Agrar- und Forstwirtschaft, wird vor dem Hintergrund der konjunkturabhängigen Haushaltslagen der Länder als ohnehin schwacher Belang zusätzlich in ihren Wirkungen begrenzt (ebd.: für Niedersachsen 102; für Sachsen-Anhalt 208). Die „Modernisierung“ der Umweltverwaltung, als eigene Machtressource des Natur- und Umweltschutzsektors, in der Form der Deregulierung und Entbürokratisierung kann folglich als Strategie zur Erhöhung der mikroregionalen Wettbewerbsfähigkeit betrachtet werden. So wird das Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt als Akzelerator der Industrialisierung und Intensivierung agrarwirtschaftlicher Tierhaltung und Landnutzung beschrieben, welche der Profitabilität der gewerblichen Tierhaltungsunternehmen einerseits und der Steuerabschöpfung durch die lokale Steuerstaatlichkeit andererseits dienen (vgl. Kap. 7.1.2.2.4 *Sachsen-Anhalt (ST)* und Kap. 7.3.2.2.2 *Regulative Steuerung: Sachsen-Anhalt*). Insgesamt ist festzustellen, dass die Zusammenführung von Kommunalverwaltung und unterer Natur- und Umweltschutzverwaltung unter der Führung parteipolitisch gebundener WahlbeamtInnen die Einflusspotenziale des Natur- und Umweltschutzsektors gefährden kann (vgl. für NW Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 124), was insbesondere in unterkapitalisierten und dementsprechend ökonomisch entwickelten Regionen, die deswegen auf Investitionskapital auch im Agrarsektor angewiesen sind, zu erwarten ist.



## 6.2 Dimensionen Europäischer Agrarpolitik

Die politische Steuerung des europäischen Agrarsektors findet wie zuvor angeführt im europäischen Mehrebenensystem (multi-level governance) statt. Die Europäische Union (EU), Nationalstaaten und subnationale Einheiten greifen durch vielfältige Politikmuster steuernd in die Entwicklung des Sektors Landwirtschaft ein. Im Zuge des allgemeinen Integrationsprozesses der EU und im Rahmen der Schaffung des Gemeinsamen Binnenmarktes wurden zunehmend mehr Regelungsversuche auf EU-Ebene unternommen, was einen umfassenden Transfer der agrarpolitischen Regelungskompetenzen und der zentralen Prozesse von den Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene auslöste (vgl. u. a. Döpke 2012; Pezaros 2001: 2). Dieses gilt für den Politiksektor Forstwirtschaft nicht (vgl. Kap. 6.1.2.4 *Politökonomische Rahmenbedingungen forstwirtschaftlicher Landnutzung*). Gleichzeitig wurde die subnationale und regionale Differenzierung etwa in Deutschland durch agrarpolitische Regelungskompetenzen der Länder beibehalten. Die europäische Agrarpolitik ist deshalb geprägt durch mehrere Steuerungsebenen (Buller 2002: 104; Flessa et al. 2012: 22) und vielfältige, regional differente Ziele und Politikmuster. Den agrarpolitischen Rahmen für die nationale und subnationale Differenzierung der Ziele und Politikmuster bildet die Gemeinsame Agrarpolitik der EU (GAP). Die GAP stellt den zentralen Untersuchungsgegenstand für die Analyse der vielfältigen Auswirkungen der europäischen Agrarpolitik in diesem Kapitel dar. In Kapitel 6.1.1.4 *Politökonomische Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Landnutzung* wurde dargelegt, dass die GAP als Ausdruck des „politischen Produktivismus“ als zentraler Motor der Industrialisierung und Intensivierung der landwirtschaftlichen Landnutzung in Europa und Deutschland bezeichnet werden kann. Nachfolgend wird deshalb die ökologische Dimension der europäischen Agrarpolitik untersucht. Europäische Agrarpolitik ist konzentriert in der GAP, wird jedoch durch die Vielfalt der Mitgliedstaaten, subnationaler Gebietskörperschaften und (Fach-) Bürokratien geprägt und in ihren Steuerungspotentialen und Steuerungswirkungen bestimmt. Die ökologische Dimension europäischer Agrarpolitik manifestiert sich einerseits in den Auswirkungen der landwirtschaftlichen Praxis, die sich stofflich messen lassen und durch agrarpolitische Steuerung beeinflusst werden, und andererseits in der Integration von ökologischen Erfordernissen in den historisch gewachsenen und primär auf Produktivitätssteigerung und Export ausgerichteten Politiksektor (Buller 2002: 103/104; Döpke 2012). Buller formuliert hierzu, dass “integrating environmental objectives within this well-established mechanism, whose goals are complex, multifarious and slow to change, has proved to be a difficult and largely incremental process that, in most cases, tinkers at the margins rather than addresses the core principles of EU agricultural policy” (Buller 2002: 103/104). Die Analyse der ökologischen Dimension der europäischen Agrarpolitik ist gestützt auf eine Untersuchung von 50 wissenschaftlichen Quellen zu klima-, umwelt- und naturschutzfachlichen Aspekten europäischer Agrarpolitik. Dabei liegt der Schwerpunkt auf Beiträgen zur GAP und zur Agrarpolitik in Deutschland. Gegliedert wird die Darstellung der ökologischen Dimension der europäischen Agrarpolitik in zwei Hauptteile. Der erste Teil ist auf die sog. „Multifunktionalität“ und agrarumwelt-

politische Dimension der GAP und der zweite Teil auf die ökologische Qualität europäischer Agrarpolitik und -wirtschaft ausgerichtet. Diese Zweiteilung der Vorgehensweise ergibt sich hinsichtlich des ersten Abschnitts zur Multifunktionalität der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union einerseits aus der Beobachtung, dass es vermeintlich einen Paradigmenwechsel hinsichtlich der Ziele und Aufgaben der GAP gegeben hat, welcher neben die reine Markt- und Einkommenspolitik eine Agrarumwelt- und Entwicklungspolitik für ländliche Regionen stellte und damit zu einer Vielzahl von Funktionszuschreibungen führte (Buller 2002: 105; Feindt 2010: 296; Petrick 2008: 252), und andererseits aus der expliziten Bezeichnung der GAP als eine multifunktionale Politik (Europäischer Rat 1997: Gemeinsame Agrarpolitik). In der politikwissenschaftlichen Literatur wurden die verschiedenen Funktionszuweisungen an die GAP darüber hinaus unter vier verschiedenen policy frames: Agrarsektor als Beitrag zur Nahrungsmittelsouveränität, Agrarsektor als privatkapitalistisches Betätigungsfeld, Agrarsektor als Nachhaltigkeitsfeld und Agrarsektor als Entwicklungsoption zusammengefasst (Nilsson et al. 2007: 98). Innerhalb des hieraus entwickelten theoretischen Funktionskontextes bildet die ökologische Dimension lediglich einen Bestandteil unter mehreren, was hinsichtlich ihrer Relevanz Folgen hat. Die Einordnung der ökologischen Dimension in diesen Funktionskontext und ihre Gegenüberstellung mit anderen Teilpolitiken erklärt deren Bedeutung für die europäische Agrarpolitik. Ergänzend zu dieser Verortung und Kontextualisierung innerhalb der GAP wird in Abschnitt 2 die ökologische Dimension hinsichtlich positiver und negativer Externalitäten der Agrarpolitik und landwirtschaftlichen Praxis konkretisiert. Abschließend folgt ein Zwischenfazit in Abschnitt 3.

### **6.2.1 Multifunktionalität der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)**

Die Ausgestaltung der GAP ist geprägt durch eine Vielzahl von Werten und Interessen verschiedener Akteure. EU-Kommission, Europäisches Parlament, Mitgliedstaaten, nationale Verwaltungen, wissenschaftliche Institutionen, privatwirtschaftliche Unternehmen und zivilgesellschaftliche AkteurInnen beeinflussen die Formulierung von Zielen und Funktionen, die der GAP zugewiesen werden. Daneben bilden Pfadabhängigkeiten eine Grundlage für deren Zustandekommen. Historisch haben sich verschiedene Funktionszuweisungen an die GAP herausgebildet, die unter dem politisch instrumentalisierten Leitbild der „Multifunktionalität“ gefasst werden können, so verweisen Bergschmidt und Wilstacke auf „Ernährungssicherung, Verbraucherschutz/Qualitätsstandards, Arten- und Biotopschutz, Ressourcenschutz, Erhaltung und Pflege der Kulturlandschaft, Tierschutz, landwirtschaftliche Dienstleistungen, Beitrag zur regionalen Wirtschaftskraft, Arbeitgeber im ländlichen Raum, Beitrag zur kulturellen und regionalen Identität und Erzeugung von Lebensmitteln, nachwachsenden Rohstoffen und Bioenergie“ (Bergschmidt/Wilstacke 2007: 3). Gegen die Instrumentalisierung der „Multifunktionalität“ wurde eingewandt, dass „eine pauschale Förderung der landwirtschaftlichen Flächennutzung aufgrund einer vorausgesetzten

Multifunktionalität unter regional- und umweltpolitischen Gesichtspunkten kaum noch zu begründen ist“ (Haaren v. 2009: 135). Auf diese Diskussion soll im folgenden Abschnitt eingegangen werden, indem aufgezeigt wird, inwiefern sich die Rechtfertigung der finanziellen Förderung des Agrarsektors auf die ökologische Dimension als Bestandteil der Multifunktionalität stützen kann.

Im Rahmen der GAP wurde anhand einzelner Maßnahmen und Strategien auf genannte Funktionszuweisungen und landwirtschaftliche Herausforderungen reagiert. Diese Maßnahmen und Strategien lassen sich in bestimmte Teilpolitiken der GAP einordnen:

-Agrarpreispolitik

-Agrarstrukturpolitik

-Agrareinkommenspolitik

-Agrarsozialpolitik

-Agrarhandelspolitik

-Agrarumweltpolitik

Originär ökologische Ziele werden insbesondere im Rahmen der Agrarumweltpolitik und teilweise mit der Agrarstrukturpolitik verfolgt, jedoch werden auch durch Steuerungsimpulse anderer Teilpolitiken ökologische Wirkungen ausgelöst. Deshalb werden nachfolgend die einzelnen Teilpolitiken cursorisch vorgestellt und in deren ökologische Auswirkungen skizziert.

### **6.2.1.1 Agrarpreispolitik**

Die Agrarpreispolitik war bis zur MacSharry-Reform von 1992 der zentrale Politikbestandteil der GAP und hat seitdem an Bedeutung verloren, da Preisstützungen, Preisgarantien und die Exportförderung zurückgeführt wurden und Quotenregelungen auslaufen. So werden die Milch- und die Zuckerquoten voraussichtlich bis 2015 auslaufen (EU-Kommission 2010a: 8). Auch soll das System der Pflanzungsrechte im Weinbausektor auslaufen, was jedoch von Teilen des Europäischen Parlaments kritisch gesehen wird (Europäisches Parlament 2011: Parlamentarische Anfrage E-010195/2011). Insbesondere die Abschaffung der Preisgarantie- und Preisstützungsmechanismen hatte ökologisch vorteilhafte Folgen, da deren vormalige Förderimpulse die Überproduktion bestimmter Güter (Milch und Milchprodukte) anreizte (Heinrich et al. 2013: 20; Pezaros 2001: 14; v. Haaren 2009: 125). Abgesehen von den weiterhin hohen Einfuhrzöllen in den Produktionsbereichen Milchprodukte, Rindfleisch und Zucker (Bureau 2012: 316) wurden seit der MacSharry-Reform die produktionsorientierten Preismechanismen und Exporterstattungen abgeschafft und zurückgefahren (ebd.: 316). Hieraus folgte eine stärkere Effizienzorientierung beim Ressourceneinsatz in der EU. Dem wird entgegengestellt, dass im Zuge dieser Reformen die EU vom Zucker- und

Rindfleischexporteur zum Zucker- und Rindfleischimporteuer wurde (Bureau 2012: 318/319). Aus dieser Trendumkehr kann der Import bzw. die Förderung von Produktionsweisen mit niedrigeren Umwelt- und Naturschutzstandards folgen. Dies wird unterstützt durch Zahlen der FAO, wonach die Emissionsbilanz pro produzierter Milcheinheit in Westeuropa günstiger ist als in anderen Erzeugerregionen wie Mittel- und Südamerika oder Südasien (FAO 2010b: 34). Offen ist zudem, wie sich die Abschaffung der Milchquote und mögliche Senkungen der Einfuhrzölle (im Rahmen der WTO) auf die ökologische Qualität der europäischen Agrarpolitik auswirken werden. Zur Reduzierung des Überangebots an Agrargütern wurde 1992 die obligatorische Flächenstilllegung eingeführt, welche hinsichtlich der Entwicklung von Habitaten für die Wildfauna in der Agrarlandschaft Räume schaffte. Unterstützend argumentieren Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf, dass „obgleich die verpflichtende Flächenstilllegung ursprünglich zur Limitierung der Überproduktion eingeführt wurde, hatte diese Regelung positive ökologische Nebeneffekte. Entstandene Brachen hatten einen naturschutzfachlichen Wert als Lebensraum für Wildtiere und Ackerwildkräuter und stellten aus Gewässerschutzsicht „Verdünnungsflächen“ ohne Düngung und Pestizidanwendung dar“ (Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf 2009: 14). Auf Grund steigender Agrarweltmarktpreise wurde die Stilllegungsverpflichtung 2009 abgeschafft. „Zwischen 2007 und 2008 sind mehr als 50 % (338.000 ha) der ungenutzten Stilllegungsflächen in Nutzung genommen worden“ (Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf 2009: 14). Die Nutzung vormals stillgelegter Flächen lohnt sich aus betriebswirtschaftlicher Perspektive bei steigenden Agrarpreisen und entsprechender Flächenproduktivität stärker. Zudem werden „Agrarumweltmaßnahmen zur ökologischen Aufwertung stillgelegter Flächen ohne eine Prämienhöhung besonders auf Gunststandorten unattraktiver“ (ebd.: 14). Es wird ersichtlich dass Maßnahmen der Agrarpreispolitik nicht intendierte ökologische Handlungsfolgen auslösten.

### **6.2.1.2 Agrarstrukturpolitik**

Zentrale Rechtsgrundlage der Europäischen Agrarstrukturpolitik ist die ELER-Verordnung mit der Fokussierung auf Integrierte ländliche Entwicklung, einzelbetriebliche Investitionsförderung, Diversifizierung, Verbesserung der Vermarktungsstrukturen und Markt- und Standortangepasste Landbewirtschaftung, welche als Einzelmaßnahmen unter die Ziele des Art. 4 Abs. 1 a) und c) der Verordnung (EU) Nr. 1698/2005 (seit 2013 VO (EU) 1305/2013) zu subsumieren sind. Diesen Maßnahmen lagen gemäß Art. 4 Abs.1 a) und c) VO (EU) 1698/2005 die Ziele der „Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der Forstwirtschaft durch Förderung der Umstrukturierung, der Entwicklung und der Innovation“ und „Steigerung der Lebensqualität im ländlichen Raum und Förderung der Diversifizierung der Wirtschaft“ zu Grunde. Auch werden im Rahmen der Agrarstrukturpolitik umweltpolitische Ziele proklamiert. So formulierte die Generaldirektion, dass die Prioritäten der GAP, insbesondere gilt dies für die zweite Säule, im Bereich „promoting a viable and competitive agricultural sector which

respects high environmental and production standards...”, „contributing to sustainable development of rural areas...” und „promoting the European agricultural sector in world trade” (EU- DG AGRI 2011: 6) liegen. Dem wurde entgegen gehalten, die Agrarstrukturpolitik, insbesondere die Terminologie der „ländlichen Entwicklungspolitik“, mit ihrer begrenzten Schwerpunktsetzung im Bereich Umwelt-, Natur- und Ressourcenschutz diene letztlich der Rechtfertigung der agrarpolitischen Subventionierung gegenüber Drittländern und WTO-Partnern (Schrader 2004: 16). So erstaunt wenig, dass anhand der eingangs genannten Einzelmaßnahmen keine ökologischen Ziele verfolgt werden. Im Rahmen der deutschen Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) werden vom Bund und von den Ländern insbesondere die Agrarinvestitionsförderung (Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP)) mit den „Zielstellungen Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit und Multifunktionalität...[und, R.K.] Unterstützung einer besonders umweltschonenden und besonders tiergerechten Landwirtschaft“ (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) 2013: Ausblick für den GAK-Rahmenplan 2014-2017), die Diversifizierung, die Vermarktungsstruktur landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung (MSL), welche zukünftig ebenfalls dem Klimaschutz dienen sollte (BMELV 2013: Ausblick für den GAK-Rahmenplan 2014-2017), finanziell gefördert. Die ökologisch vorteilhaften Auswirkungen der Agrarinvestitionsförderung, der Diversifizierung, der Verbesserung der Vermarktungsstruktur landwirtschaftlicher Erzeugnisse und der MSL sind begrenzt, da diese Maßnahmen lediglich eine „Einkommensstützung landwirtschaftlicher Betriebe bewirken und kaum mit anspruchsvollen Bedingungen an zusätzliche Umweltleistungen der Landwirtschaft verknüpft sind“ (Tietz 2010: 1). So verweisen Flessa et al. darauf, dass im Rahmen des Niedersächsischen Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) „vorwiegend Gebäudeinvestitionen wie Stallbauten gefördert“ werden und „keine über das Ordnungsrecht hinausgehende Auflagen für den Klimaschutz“ vorgesehen sind (Flessa et al. 2012: 45). Zudem werden trotz möglicher betriebswirtschaftlicher Vorteile wie Energiekostenreduzierung „Investitionen in moderne Maschinen, mit denen Emissionen vermieden werden können (z. B. Präzisionslandwirtschaft), derzeit nicht gefördert“ (ebd.: 45).

### **6.2.1.3 Agrareinkommenspolitik**

Agrareinkommenspolitik wird innerhalb der europäischen Agrarpolitik auf Grundlage der vormaligen Verordnung (EU) 73/2009 (seit 2013: VO (EU) 1307/13) betrieben. Sie war das wesentliche Instrument der GAP, da sie Regelungen zur unmittelbaren Finanzierung der landwirtschaftlichen Betriebe beinhaltet (Art. 1 b) VO (EU) 73/2009) und die Gewährung der Direktzahlungen an die Einhaltung von ökologieorientierten und weiteren Mindestanforderungen (Cross Compliance-Prinzip) koppelt (Art. 4 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Art. 5 und Art. 6 VO (EU) 73/2009). Die Auszahlung der Betriebsprämien ist an den Umfang der „beihilfefähigen Hektarfläche“ (Art. 34 Abs. 1 VO (EU) 73/2009) eines Betriebes gebunden, wobei diese Fläche „hauptsächlich für

eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt“ (Art. 34 Abs. 2 a) VO (EU) 73/2009) werden muss. Anhand dieser Regelungen ergibt sich, dass ein Betrieb der über mehr Hektarfläche verfügen kann auch einen größeren Betriebsprämienbetrag bekommt. Diese Regelung berücksichtigt folglich nicht die Fragestellung, ob die Bewirtschaftungsintensität mit zunehmender Hektarfläche zunimmt (vgl. Poppinga/Jostes 2014). Die Einkommensziele im Rahmen der VO (EU) 73/2009 wurden durch die Einführung des Cross Compliance (CC) um Umweltschutz-, Tierschutz- und Gesundheitsschutzziele ergänzt. Deren Verwirklichung anhand der Auflagenbindung im Rahmen des Betriebsprämienystems früh als ineffektiv beschrieben wurde (Isermeyer 2002: 13). Zur Erreichung der Umweltschutz-, Tierschutz- und Gesundheitsschutzziele bedarf es auch im Rahmen der Reformvorschläge der EU-Kommission zur Agrareinkommenspolitik von 2014-2020 laut Heinrich et al. der stärkeren Berücksichtigung des einzelbetrieblichen Beitrages zu diesen als bisher (Heinrich et al. 2013: 22; vgl. auch Poppinga/Jostes 2014). Diskutiert wurden im Rahmen dieser Reformvorschläge zahlreiche Optionen zur Ökologisierung der Direktzahlungen als Kernbestandteil der ersten Säule. Nitsch und Osterburg setzten dem entgegen, dass „CC-Auflagen sowohl gesetzlich vorgegebene als auch darüber hinausgehende Standards umfassen. Letztere erlangen durch CC für die Landwirte insofern einen quasi-gesetzlichen Status, als die meisten Betriebe in hohem Maße von Direktzahlungen abhängen und ihr Bezug keinen freiwilligen Charakter hat, so dass für sie Prämienkürzungen wie Bußgelder wirken. Durch CC sollen so die relevanten Standards, im Gegensatz zu einer begrenzten Beteiligung von Betrieben an Agrarumweltprogrammen, flächendeckend durchgesetzt werden“ (Nitsch/Osterburg 2005: 15). Darüber hinaus wirke CC als Instrument der Fachrechtskontrolle der EU gegenüber den nationalen Verwaltungen, welche zudem im Falle von Verstößen durch die Einbehaltung oder Rückforderung von Fördermitteln sanktionsbewährt sei (Nitsch/Osterburg 2005: 1). Unkritisch verweisen Nitsch und Osterburg darauf, dass „die Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen, also die Grundanforderungen an die Betriebsführung und der „gute landwirtschaftliche und ökologische Zustand“ anhand von Kontrollstandards bei 1 % der Betriebe, die Anträge auf Direktzahlungen stellen, systematisch vor Ort überprüft wird (für die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren gilt eine Mindestkontrollquote von 5 %)“ (ebd.: 21). 1 bzw. 5 % können nicht als hinreichende Überprüfung der Umwelt- und Naturschutzstandards betrachtet werden. Kritisch hinsichtlich unterschiedlich belastender Auflagen in den EU-Mitgliedstaaten argumentieren Nitsch und Osterburg, dass „die betrachteten Länder strengere Auflagen als Deutschland haben (z. B. Sperrzeiten), die in Frankreich und England jedoch nur in den gefährdeten Gebieten gelten. Besonders anspruchsvolle Anforderungen weisen Dänemark (z. B. Einreichung eines Düngeplans, Einhaltung der N-Quote, verpflichtende Anlage von Pufferstreifen und „catch-crops“) und die Niederlande (emissionsarme Ausbringung von Gülle, düngefreie Zonen, Einschränkungen bezüglich Kulturen nach Mais) auf. In Frankreich besteht in Gebieten mit hoher N-Belastung eine Pflicht zur Bodenbedeckung im Winter“ (Nitsch/Osterburg/von Buttlar/von Buttlar 2008: 21). Somit werden niedrige

Kontrollraten kombiniert mit länderspezifischen Umsetzungsmaßnahmen des EU-Agrarumweltschutzes. Koester führt unter Berufung auf den Europäischen Rechnungshof kritisch an, dass „die Direktzahlungen zu der Mehrzahl der offiziell deklarierten Ziele der EU Agrarpolitik nicht beitragen, dass sie teilweise der Zielverwirklichung entgegenwirken und dass die Kosten unangemessen hoch sind, wenn sie doch einen positiven Beitrag leisten“ (Koester 2011: 502). So führten diese „vornehmlich zu einer Erhöhung der Pacht- und Bodenpreise (ebd.: 502). Auch wird eingewendet, dass eine Honorierung von Umweltleistung durch Direktzahlung nicht gegeben sein kann, „da die gegenwärtige Direktzahlung sich aber weitgehend an den durch die Preissenkung entstandenen Einkommensverlusten orientiert...“ (ebd.: 502). Historisch betrachtet wurden die Direktzahlungen den landwirtschaftlichen Betrieben und Interessenverbänden als politisches Tauschobjekt für die Abschaffung der Preisstützungsmechanismen gewährt (Isermeyer 2001: 12; Maas et al. 2007: 96; Tangermann 2012: 323). Durch die direkten Einkommenstransfers an landwirtschaftliche Betriebe konnte die GAP ihrer Teilfunktion als Agrareinkommenspolitik entsprechen. Deren monetäre Ausstattung mit einem Finanzvolumen von 40 Mrd. Euro (EU-Kommission 2012: 6) den quantitativ größten Teil der europäischen Agrarpolitik einnimmt. Im Vergleich zum vormaligen produktionsbezogenen Interventionssystem der GAP ist die produktionsunabhängige, flächenbezogene Betriebsprämienregelung ökologisch vorteilhafter, da einerseits ohne garantierte Stützungspreise Produktivitätssteigerungen angeregt werden, welche sowohl zur Erreichung des agrarpolitischen Leitziels aus Art. 39 Abs. 1 lit. a) AEUV beitragen (Frenz 2011: 772) als auch einen geringeren Ressourceneinsatz ermöglichen, und andererseits sogar extensive Bewirtschaftungsformen honoriert werden können. In der Mitteilung der Kommission „Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen“ wird hingegen der Beitrag der GAP samt der internen Stützungsmaßnahmen zur Ernährungssicherheit als Ziel genannt (EU-Kommission 2010b: 5), welche wiederum über die Steigerung der Produktionskapazitäten der Landwirtschaft erreicht werden soll. Somit wird der Beitrag zur Ernährungssicherheit argumentativ verwendet, um einerseits die Aufrechterhaltung der Einkommensstützung und andererseits das Festhalten an intensiven Produktionssystemen zu legitimieren (vgl. Döpke 2012). Bereits 2001 hat Isermeyer darauf hingewiesen, dass die insbesondere ökologieorientierte „Veränderung landwirtschaftlicher Produktionssysteme durch zusätzliche Auflagen...in der zweiten Säule der Agenda 2000 grundsätzlich einen erfolversprechenden Hebel findet. Um nennenswerte Wirkung zu erzielen, müsste sie diesen Politikbereich allerdings finanziell kräftig aufstocken und auch inhaltlich weiter entwickeln“ (Isermeyer 2001: 9/10). Hieraus kann für die Agrareinkommenspolitik der ersten Säule geschlussfolgert werden, dass deren finanzielle Ausstattung auch über die bestehenden Modulationsregelungen (Transfer der Fördergelder der ersten Säule in die zweite Säule nach festgelegtem Degressionssatz) hinaus zu Gunsten der zweiten Säule reduziert werden müssten.

#### **6.2.1.4 Agrarsozialpolitik**

Europäische Agrarsozialpolitik lässt sich aus Art. 39 Abs. 2 a) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ableiten, wonach die GAP der „besondere[n] Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft“ ergibt, Rechnung zu tragen hat. Insbesondere die Aufteilung und die Verfügung über landwirtschaftliches Grundeigentum beeinflussen die Betriebs- und Sozialstruktur europäischer Landwirtschaft. Im Bereich der Agrarsozialpolitik ist insbesondere das landwirtschaftliche Sozialversicherungssystem von Bedeutung. In Deutschland steht hier die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) im Vordergrund, anhand derer die finanzielle Absicherung der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung gegen Risiken organisiert wird. Unmittelbar ökologieorientierte Zielstellungen werden anhand der Agrarsozialpolitik nicht verfolgt.

#### **6.2.1.5 Agrarhandelspolitik**

Insbesondere die Beeinflussung der internationalen Agrarhandelspolitik im Rahmen der WTO ist für die Ausgestaltung der GAP bisher von zentraler Bedeutung gewesen, da die EU, als außenhandelspolitische Vertretung der Mitgliedsstaaten in der WTO, einerseits für die Liberalisierung der Agrarmärkte, und damit für den Zugang zu den Agrarmärkten in sog. Entwicklungsländern (vgl. zum Landnahme-Theorem Dörre 2012; Harvey 2006, 2014; Mari 2014: 96), argumentiert hatte, um die Global- und Exportorientierung der europäischen Landwirtschaft zu erleichtern, und andererseits im Rahmen der agrarhandelspolitischen Verhandlungen Rechtfertigungen, ausdrücklich die ökologischen Standards der europäischen Landwirtschaft, welche in den Bereich der green box (nicht handelsverzerrende Maßnahmen) fallen, für den Außenschutz und die Exportsubventionen der GAP geltend gemacht hatte, um das EU-Außenhandelsregime zu legitimieren (Bergschmidt/Wilstäcke 2007: 8). Im Rahmen der Doha-Runde der WTO forderten „die Handelspartner von der EU, ihren Außenschutz deutlich abzubauen und ihre Exportsubventionen einzustellen“ (ebd.: 8). Dem wurde entgegengestellt, dass „für das Fortbestehen einer multifunktionalen Landwirtschaft es jedoch erforderlich ist, das europäische Agrarmodell durch ein Mindestmaß an Außenschutz und eine angemessene nicht handelsverzerrende interne Stützung abzusichern“ (ebd.: 8). Die politisch konstruierte „Multifunktionalität“ der europäischen Landwirtschaft und der EU-Agrarpolitik wurde argumentativ herangezogen, um Maßnahmen zu legitimieren, welche der Doktrin der Marktliberalisierung entgegenstehen. Kritisch wurde dagegen bemerkt, dass auf Grund der Multifunktionalitätsargumentation und der Subventionierung heimischer Produktionsverfahren (Tierschutznormen, Ökolandbau, Direktzahlungen, etc.) hohe Kosten auf den Agrarmärkten in Entwicklungsländern entstünden (Schrader 2004: 20). Inwiefern die ökologische Qualität der GAP als Kern der Multifunktionalitätsargumentation die Aufrechterhaltung der internen Stützung und Maßnahmen des Außenschutzes rechtfertigt, wird aufgezeigt. A priori ist jedoch festzuhalten, dass lediglich deutlich höhere als gegenwärtig geltende



ökologieorientierte Standards erforderlich wären, um die genannten Maßnahmen zu legitimieren. Dieses setzt voraus, dass Konsens bestünde hinsichtlich der Hinnehmbarkeit von Handelsbeschränkungen auf Grund ökologieorientierter Erwägungen. Insbesondere der Aspekt der Freihandelsbeschränkung wegen ökologischer Anforderungen ist von Relevanz für die Aushandlung von bilateralen Freihandelsabkommen zwischen der EU und anderen nationalstaatlichen Akteuren. So sind im Rahmen der Aushandlung eines transatlantischen Freihandelsabkommens zwischen der EU und den USA die systematische Nutzung der Agrotechnik und der flächendeckende Hormoneinsatz in der Tierhaltung, diese Techniken werden in den USA deutlich stärker verwendet, zentrale Streitgegenstände, da der Marktzugang für US-Produkte, welche anhand dieser Techniken erzeugt werden, in der EU erleichtert werden könnte. Hier ist die politökonomische Relevanz der Agrarhandelspolitik zu erkennen, da die VertreterInnen der territorialen Einheiten die Bedingungen der Kapitalakkumulation zu optimieren suchen (Harvey 2014: 190ff).

#### **6.2.1.6 Agrarumweltpolitik**

Zielvorgaben Europäischer Agrarpolitik sind in Art. 39 Abs. 1 AEUV zusammengefasst. Enthalten sind 1) Produktivitätssteigerung durch technischen Fortschritt, Rationalisierung und effizienten Produktionsfaktoreinsatz, 2) Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlichen Bevölkerung, 3) Marktstabilisierung, 4) Versorgungssicherheit und 5) angemessene Verbraucherpreise. Frenz argumentiert, dass der in „Art. 39 Abs. 1 lit. a) AEU V ausdrücklich genannte technische Fortschritt im Rahmen des Kartellrechts nach Art. 101 Abs. 3 AEU V als Einfallstor für außerökonomische und dabei vor allem für ökologische Belange gesehen und mit jeder Verringerung von Umweltbelastungen gleichgesetzt wird“ (Frenz 2011: 772). Zudem sei das Ziel der Versorgungssicherheit Grundlage für „...ein sinnvolles Ressourcenmanagement...mit dem die zukünftige Versorgung durch die Verhinderung einer übermäßigen Nutzung der natürlichen Ressourcen sichergestellt werden kann. Relevant ist dies insbesondere im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik hinsichtlich der Überfischung der Meere, aber auch für die Bodennutzung, da es auch dabei um einen langfristigen Ertrag auf fruchtbaren und nicht etwa durch Überdüngung bzw. zu starkes Aufbringen von Jauche übersäuerten Böden geht“ (Frenz 2011: 773). Demgegenüber steht, dass in der Anführung von agrarpolitischen Zielen ökologieorientierte Belange keine explizite Erwähnung finden, obschon der europäischen Landwirtschaft anhand des technischen Fortschritts erhebliche Möglichkeiten für Eingriffe in den Naturhaushalt zur Verfügung stehen (Foley et al. 2005: 572). Die Landwirtschaft ist Schmidt et al. folgend „deutlicher als andere Sektoren gleichermaßen Verursacher (Akteur) und Betroffener (Akzeptor) von Umweltbelastungen: die verschiedenen Aktivitäten der landwirtschaftlichen Produktionsbereiche in Pflanzenbau und Tierzucht haben Umweltbelastungen zur Folge, die nicht nur die Umwelt insgesamt (z. B. Grundwasser, Gewässer, Meere) beeinflussen können, sondern durch indirekte Belastungen (z. B. durch Emissionen auf das Klima) oder direkte Einwirkungen (z. B.

auf den Boden) auf die eigenen Produktionsbedingungen zurückwirken und die Agrarlandschaft und die Agrarökosysteme beeinträchtigen“ (Schmidt et al. 2004: 5). Insofern wird deutlich, dass die sog. „Multifunktionalität“ der GAP hinsichtlich der ökologischen Dimension auf der Zielformulierungsebene im AEUV einen blinden Fleck hat. Lediglich über Artikel 11 AEUV, wonach die „Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen“, findet die Ökologieorientierung mittelbar Eingang in den primär ökonomieorientierten Zielkatalog der GAP. Originär ökologieorientierte Zielformulierungen der GAP können der Mitteilung der Kommission „Eine vereinfachte GAP für Europa – ein Erfolg für uns alle“ aus dem Jahr 2009 entnommen werden. Hierin formuliert die Kommission, dass „die Vereinfachung der GAP ein wesentlicher Faktor ist bei den Bemühungen, die Landwirtschaft wettbewerbsfähiger zu machen, Arbeitsplätze zu erhalten und neue zu schaffen und zu einer nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Gebiete beizutragen“ (EU-KOM 2009: 3). „Nachhaltige Entwicklung“ der ländlichen Regionen als Politikziel beinhaltet die ökologische Dimension der GAP. Demgegenüber stärker kommt der politische Wille der Kommission zum Ausdruck über die Unterstützung der Erzeuger durch das Festhalten an Stützungsmaßnahmen die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft und deren Arbeitsmarktpotential zu erhöhen. Hinsichtlich der ökologischen Dimension der GAP enthält die Mitteilung den Anspruch, dass europäische Agrarpolitik die Landwirtschaftsbetriebe bei der Abwehr von Umweltschädigungen und der Bereitstellung öffentlicher Güter zu unterstützen habe. Erkennbar ist eine unter dem Schlagwort der „nachhaltigen Entwicklung der ländlichen Gebiete“ subsumierbare Ökologieorientierung. Ergänzt wird diese Schwerpunktsetzung im Bereich nachhaltiger Entwicklung durch den Managementplan 2012 der Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung. Darin wurde festgestellt, dass „the CAP faces the same challenges as those identified in the "Europe 2020" strategy, resulting from budgetary constraints and from the need to respond to the economic crisis and climate change. The overall objectives of the CAP are to maintain the production base for food, feed and renewable energy across the whole European Union ("EU"), to provide environmental public goods and services, to ensure a sustainable management of natural resources, and to contribute to the viability of rural areas and to a balanced territorial development in the EU“ (EU- DG AGRI 2011: 3). Es wird ersichtlich, dass die Generaldirektion für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung zur ökologischen Dimension der GAP deren Beitrag zum Klimaschutz, insbesondere durch die Produktion nachwachsender Rohstoffe, die Bereitstellung von Ökosystemleistungen und die langfristig ausgerichtete Nutzung natürlicher Ressourcen zählt. Zentrale Bausteine Europäischer Agrarumweltpolitik sind die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß den Artikeln 4 und 5 der VO (EU) 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr.

1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 und die Auflage zur Erhaltung in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gemäß Artikel 6 VO (EU) 73/2009. Anhang II VO (EU) 73/2009, welcher die Rechtsgrundlagen nennt, die Bestandteile der Grundanforderungen gemäß der Art. 4 und 5 sind, beinhaltet die RL 79/409/EWG zum Schutz der wildlebenden Vogelarten, RL 80/68/EWG über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, RL 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft, RL 91/676/EWG zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen und RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen als leitende Agrarumweltrechtsmaterien. Darüber hinaus gehende Standards für den Schutz vor Erosion, die Erhaltung organischer Substanz im Boden, die Erhaltung der Bodenstruktur, landschaftspflegerische Instandhaltungsmaßnahmen und Gewässerschutz sind in Anhang III VO (EU) 73/2009 enthalten. Tierschutzrechtliche Auflagen als Sonderfall sind in Anhang II enthalten. Die genannten Bewirtschaftungsauflagen und ökologischen Anforderungen sind im Rahmen von Cross Compliance an die Betriebsprämienauszahlung gekoppelt. Osterburg und Nitsch legen etwa für den Grünlanderhalt dar, dass „durch die Bindung an die Direktzahlungen Cross Compliance als nahezu flächendeckend wirkendes Instrument die Möglichkeit bietet, die Umwandlung von Grünland zu Ackerland einzuschränken“ (Osterburg/Nitsch 2009: 46). Kritisch wird darauf verwiesen, dass die Grünlanderhalt bezogenen CC-Regelungen in Verbindung mit der Aufhebung der obligatorischen Flächenstilllegung zu Verschiebungseffekten führen, da „künftig schwer zu bewirtschaftende Dauerbracheflächen zum Ausgleich andernorts umgewandelter Dauergrünlandflächen angerechnet werden. Die Cross Compliance-Regelung zum Erhalt des Dauergrünlandanteils ist also bisher kein wirksames Instrument, um ökologisch sensible Grünlandstandorte vor einer Umwandlung in Ackerland zu schützen“ (ebd.: 47/48). Das Cross-Compliance-Prinzip unterstützend argumentieren Osterburg und Nitsch jedoch, dass der Grünlandanteil laut EU-Kommission bis 2008 im EU-Schnitt kaum gesunken ist und lediglich England und Tschechien Ausreißer nach unten darstellten. Zudem sei der Grünlandanteil in Griechenland, Spanien und Italien sogar gestiegen (Osterburg/Nitsch 2009: 48/49). Anknüpfend an die Diskussion hinsichtlich der ökologischen Wirksamkeit des Cross-Compliance-Prinzips und der Auflagenbindung des Prämiensystems in Kap. 6.2.1.3 *Agrareinkommenspolitik* muss konstatiert werden, dass das agrarumweltpolitisch motivierte CC-Konzept die Ziele nur bedingt erreichen kann, da neben weiteren Ursachen „in einigen Fällen fachrechtliche Regelungslücken bestehen oder die Regelungen unter den sich ändernden Rahmenbedingungen nicht mehr angemessen sind“ (ebd.: 60). Neben diesen landwirtschaftsfachrechtlichen Auflagen und deren Koppelung an die Betriebsprämienauszahlung besteht die Europäische Agrarumweltpolitik in den Maßnahmen des Schwerpunktes 2 der ELER-VO, welche durch länderspezifische Maßnahmen ergänzt werden können. Hierzu zählen die

Zahlungen im Rahmen von Natura 2000, die Agrarumweltmaßnahmen, nichtproduktive Investitionen, die Erstaufforstung von landwirtschaftlichen Flächen, die Förderung von Agroforstsystemen, die Erstaufforstung von nichtlandwirtschaftlichen Flächen und Waldumweltmaßnahmen. Die ökologische Dimension der genannten Maßnahmen ist differenziert zu betrachten. So argumentieren Brand-Saßen et al. hinsichtlich der Zahlungen im Rahmen des Naturschutz-Netz Natura 2000 und der Zahlungen im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL, Richtlinie 2000/60/EG), dass diese Maßnahmen primär der „Bewältigung besonderer Nachteile [dienen, R. K.], die den Landwirten bei der Bewirtschaftung von Gebieten entstehen, die im Naturschutz-Netz Natura 2000 liegen oder mit der Wasserrahmenrichtlinie in Zusammenhang stehen“ (Brand-Saßen et al. 2007: 114). Darüber hinaus bewirke diese Maßnahme lediglich geringe „Umweltwirkungen, die über das Verschlechterungsverbot hinausgehen...“, da „die Maßnahme vorrangig dem teilweisen Ausgleich der entweder ordnungsrechtlichen oder durch die Bewirtschaftungspläne bzw. das Verschlechterungsverbot ausgelösten Einschränkungen“ diene (Brand-Saßen et al. 2007: 115). Allerdings trage die Maßnahme zur landwirtschaftlichen Akzeptanzförderung gegenüber ökologisch bedingten Bewirtschaftungsaufgaben in umwelt- und naturschutzfachlich bedeutsamen Gebieten bei (Brand-Saßen et al. 2007: 115). Hierin liegt ein zentraler Aspekt des agrarumweltpolitischen Steuerungsmodus. Da an die Stelle öffentlicher, investiver Aufgabenerfüllung seit Beginn der 1990er Jahre stärker eine Orientierung in Richtung privatwirtschaftlicher Bereitstellung öffentlicher Ökosystemdienstleistungen getreten ist, werden immer häufiger umwelt- und naturschutzfachliche Bewirtschaftungsaufgaben als Eingriffe in die Freiheit des Gebrauchs des Eigentumsrechts an landwirtschaftlichen Flächen benötigt, welche jedoch mit Entschädigungsmaßnahmen einhergehen. Insofern bilden die Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der WRRL lediglich eine Reaktion darauf, dass Politik und Öffentlichkeit erkannt haben, dass die Nutzung landwirtschaftlicher Flächen ökologische Erfordernisse beachten muss, dabei jedoch Staat und Steuerzahler die Bewirtschaftungseinschränkungen finanzieren müssen. Dies gilt insbesondere für ökologisch bedeutsame Flächen, wie Wasserschutz- oder Naturschutzgebiete. Zur ökologischen Bedeutung und Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen (AUM) erläutern Brand-Saßen et al., dass diese auf der Zielebene neben Gewässerschutz und weiteren Teilzielen auf „Erhalt und Verbesserung der Biodiversität...Bodenschutz...und...Erhaltung des Landschaftsbildes...“ (ebd.: 116) ausgerichtet sind. Einen Beitrag zum Biodiversitätsschutz leisten AUM, da sie „durch Verringerung und Verzicht von Düngemitteln und PSM zur Verringerung der Bilanzüberschüsse von Nährstoffen sowie zur Verringerung mobiler anderer Stoffe“ (ebd.: 122) beitragen, was sich positiv auf die biotische Biodiversität auswirkt. Hinsichtlich der Vorteile der AUM für die Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität erläutern Brand-Saßen et al., dass anhand der Beibehaltung traditioneller landwirtschaftlicher Praxen, welche bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts extrem extensiv waren und eine artenreiche Habitatvielfalt entstehen ließen (Brand-Saßen et al. 2007: 122), sowohl die Wild- als auch die

Agrobiodiversität europäischer Agrarlandschaften gefördert wird. Das Potential der anhand der Fördermittel gestützten extensiven Praxen für die Wild- und Agrobiodiversität besteht darin, dass diese eine „geringe Nährstoffzufuhr, keinen Einsatz von PSM, Kohärenz zum Standort und Aufrechterhaltung von extensiver Beweidung“ (ebd.: 122) beinhalten. Als ursächlich für die Verdrängung der extensiven Praktiken werden „die Globalisierung und die damit einhergehenden Marktveränderungen und Konzentrationen bei der Pflanzenzüchtung sowie eine Gesetzgebung, die eine Nivellierung im Anbau sowie in der Züchtung begünstigt“ (ebd.: 122) identifiziert. Die AUM können diesen Megatrends auf Grund der geringen Förderung nicht substantiell entgegenwirken, jedoch wird partiell und im regionalen Rahmen die Erhaltung von seltenen Sorten und Rassen ermöglicht (ebd.: 123). Auch im Bereich Gewässerschutz können die AUM durch die Förderung des Verzichts auf PSM und Mineraldünger, der Reduzierung des Viehbesatzes (Verhältnis von Nutztieren pro Flächeneinheit), des Anbaus von Zwischenfrüchten zum Entzug von Nährstoffen und die Verhinderung des Nährstoffeintrages durch Umbruch Effekte erzielen (ebd.: 124). Die ökologieorientierten Maßnahmen der zweiten Säule können die Integration von Umwelt- und Naturschutzbelangen in die Ausrichtung der GAP befördern, weisen jedoch auf Grund des quantitativen Missverhältnisses gegenüber der konventionellen Förderung (Osterburg/Nitsch 2009: 14) und der dominanten Marktorientierung der GAP relativ geringe Steuerungswirkungen auf (Brand-Saßen et al. 2007: 122). Ein weiterer Teilbereich europäischer Agrarumweltpolitik ist die Förderung des ökologischen Landbaus auf Grund dessen Kongruenz „mit Zielen der Agrarpolitik (Umweltschutz, tiergerechte Viehhaltung, nachhaltige Nutzung der Rohstoffe, Lebensmittelqualität und Verbraucherschutz, ländliche Einkommenssicherung und soziale Gerechtigkeit) sowie andere Beiträge des ökologischen Landbaus zu den Zielen der Agrarpolitik, wie zum Beispiel Verringerung der Überschüsse, Ausnutzung der Marktmechanismen zur Unterstützung der Politik und die Entwicklung des ländlichen Raumes“ (Lampkin et al. 2001: 391). Dessen Umfang an der gesamten agrarpolitischen Förderung im Rahmen der Verordnung (EG) 2092/91 über die Zertifizierung ökologischer Produkte und der Verordnung (EG) 2078/92 über die finanzielle Förderung von Biolandwirten angewachsen ist, jedoch im Vergleich der Mitgliedstaaten deutlich schwankt (Michelsen 2009: 252). Innerhalb der GAP wurde dem ökologischen Landbau in den 1990er Jahren eine wachsende politische Aufmerksamkeit zuteil, was sich in der Gestaltung von agrarumweltpolitischen Programmen zur Förderung des ökologischen Landbaus manifestierte (Häring 2009: 266). Auf die agrarpolitische Agenda gelangte der ökologische Landbau und seine Bedeutung für die Integration von Umwelt- und Naturschutz in die Agrarpolitik durch dessen Ursprung in und Bindung an eine soziale Bewegung, welche eine Öffentlichkeit für den Ökolandbau schaffen konnte (Häring 2009: 266). Zudem versuchte die Europäische Kommission durch die Unterstützung des Aufbaus der EU-Gruppe Internationale Vereinigung der ökologischen Landbaubewegungen (IFOAM-EU-Gruppe; Europäische Kommission) die Bedeutung des ökologischen Landbaus zu vergrößern und die agrarpolitische Interessenvertretung auf EU-Ebene auszubalancieren, was eine bekannte Praxis der

EU-Kommission darstellt (Woll 2012: 200). Die Unterstützung des ökologischen Landbaus innerhalb der GAP ist dennoch vergleichsweise gering. Häring verweist als eine Ursache auf die Tatsache, dass die meisten Ökolandbau-Organisationen das Lobbying für die Förderung des Ökolandbaus zu Gunsten der Propagierung und Umsetzung dessen Prinzipien vernachlässigten (Häring 2009: 266). Die Ökolandbau-Organisationen konnten auch wegen der vergleichsweise geringen Bedeutung des Ökolandbaus hinsichtlich Beschäftigung und monetären Umsätzen (Häring 2009: 266) keine der konventionellen Landwirtschaft äquivalente Macht, also die Möglichkeit zur Beeinflussung des Handelns agrarpolitischer Akteure zur Durchsetzung von Ökolandbauinteressen, aufbauen. Lampkin legt ergänzend dar, dass sich „die langsame Entwicklung bis Ende der 80er Jahre unter anderem durch die große politische und kommerzielle Unterstützung der Intensivierung der konventionellen Landwirtschaft erklären lässt, wobei die Alternativen entweder ignoriert wurden oder teilweise heftig umstritten waren“ (Lampkin et al. 2001: 391). Die Bedeutung des ökologischen Landbaus ist auch wegen der Differenzen in der politischen Einflussnahme durch die Ökolandbau-Organisationen hinsichtlich der Beanspruchung landwirtschaftlicher Flächen und der relativen Förderunterausstattung gering. Dies belegen Latacz-Lohmann et al. aktuell etwa damit, dass „die ökologischen Ackerbau- und Verbundbetriebe bisher jedoch auch dadurch benachteiligt sind, dass sie im Vergleich zu den konventionellen Betrieben geringere Direktzahlungen pro Hektar erhalten“ (Latacz-Lohmann et al. 2012: 206). Somit ist der ökologische Landbau auch auf Grund mangelnder politischer Unterstützung und daraus folgend des geringen Anteils an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche insbesondere im Bereich Erhalt und Förderung der Biodiversität zu vernachlässigen (Berger et al. 2006: 511; Häring 2009: 266). Dessen potentielle Bedeutung für die Erhaltung und Förderung der Biodiversität kann jedoch von keiner anderen Form moderner Landwirtschaft erreicht werden (Berger et al. 2006: 511). Die biologische Vielfalt der Ackerflächen, unabhängig von Ökolandbauflächen, ist durch die Intensivierung der Produktion rückläufig. Positive Wirkungen der Stilllegungsflächen für bestimmte Arten wie Grauammer, Rebhuhn, Wachtel und Feldhase wurden durch deren Wegfall eliminiert. Auch die Praxis diese Flächen für Kooperationsprojekte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft zu nutzen entfällt auf Grund der Abschaffung der Stilllegungsverpflichtung. Die geringe Artenvielfalt auf Ackerflächen trägt dazu bei, dass trotz eines Bedeutungszuwachses des agrarumweltpolitischen Instrumentariums in den vergangenen 20 Jahren das Ziel der GAP den Zustand der Umwelt zu erhalten oder zu verbessern, insbesondere hinsichtlich der Biodiversität, nicht erreicht werden kann (IFAB 2009: 7). Nitsch und Osterburg verweisen kursorisch für die Agrarumweltpolitik darauf, dass „Ziele des Umwelt- und Tierschutzes in der EU erreicht werden können durch: Allgemeine Standards im Rahmen der Gesetzgebung (für die Landwirtschaft relevante Auflagen aus dem „Fachrecht“), Agrarumweltmaßnahmen der 2. Säule der GAP und CC in der 1. Säule“ (Nitsch/Osterburg 2005: 15). Insgesamt lässt sich das agrarumweltpolitische Politikmuster anhand der Steuerungsformen aufлагengebundene Subventionierung bestimmter Landnutzungspraxen,

ordnungsrechtliche Regulierung mit Schwerpunktsetzung im Bereich der Festsetzung von Grenzwerten mit Sanktionierung bei Verstößen, Kooperation mit privatkapitalistischen Auftragnehmern und Bereitstellung landwirtschaftlicher Fort- und Ausbildungsangebote beschreiben. Osterburg und Stratmann weisen darauf hin, dass die „Substitution von investiven Maßnahmen [Grunderwerb, Investitionen, Pflegemaßnahmen, Entschädigungen] durch Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzprogramme als aussagekräftiges Indiz für den o.g. bewussten Politikwechsel in Richtung Anreizorientierung und Kooperation mit der Landwirtschaft aufgefasst werden kann“ (Osterburg/Stratmann 2002: 267). Sumpsi Viñas und Buckwell legen dar, dass diese Kooperation mit der Landwirtschaft auf dem grundlegenden Prinzip aller agrarumweltpolitischer Politikmuster nämlich der gesellschaftlichen Einigung darüber, dass die Nutzung und Inwertsetzung von Grund und Boden privatkapitalistisch zu organisieren sei, basiere, und deshalb gesellschaftlich gewünschte Ökosystemdienstleistungen durch die Öffentlichkeit finanziert werden müssten (Sumpsi Viñas/Buckwell 2003: 182). Abgesehen davon, dass die Annahme es gebe eine gesellschaftliche Verständigung auf das Prinzip der privatkapitalistischen Organisation der Nutzung und Inwertsetzung von Grund und Boden unbegründet ist, bietet die Übernahme dieser theoretischen Annahme und diskursiven Hilfskonstruktion eine Möglichkeit zur Erklärung der Ausweitung von vertragsbasierten Maßnahmen innerhalb der Agrarumweltpolitik. Osterburg und Stratmann führen kritisch an, dass die EU anhand der Kofinanzierung im Rahmen der zweiten Säule, und insbesondere im Bereich der Agrarumweltprogramme, Einfluss auf die Auswahl agrarumweltpolitischer Instrumente ausübt, wodurch fiskalische Überlegungen ökologische Belange und privatkapitalistisch-kurzfristige Auftragserfüllung öffentlichen Gebietsschutz verdrängen können (ebd.: 276). Diese agrarumweltpolitischen Steuerungsversuche werden in der Praxis durch gegensätzliche politökonomische Förderanreize, etwa die Förderung des Biomasseanbaus im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) (Nitsch 2008: 55/56; Oppermann 2012: 5) oder die produktionsbezogenen Bestandteile der GAP, und Wettbewerbs- und Preisdruck auf den globalisierten Agrarmärkten beeinträchtigt. So verweisen Osterburg und Nitsch darauf, dass auf Grund steigender Agrarpreise „eine Intensivierung sowohl der Acker- als auch der Grünlandnutzung, eine stärkere Innutzungnahme von Stilllegungsflächen, veränderte Fruchtfolgen“ betriebswirtschaftlich geboten sind (Osterburg/Nitsch 2009: 5/6). Zudem verlören „unter dem Trend einer gesteigerten Flächenproduktivität freiwillige Maßnahmen zur Extensivierung der landwirtschaftlichen Produktion an Attraktivität“ (ebd.: 5/6). Hinsichtlich der europäischen Agrarumweltsituation konstatiert Oppermann folglich, dass die europäische Landwirtschaft gekennzeichnet sei durch „fehlende Pufferstreifen,...zu gering[en] Umfang von Landschaftselementen und unbewirtschafteten Flächen,...zu intensive Landnutzung (Düngung + PSM), fast keine extensive Ackernutzung, Vereinheitlichung der Fruchtfolge,...größere Schläge, Zunahme Maisanbau, Grünlandabnahme + qualitative Verschlechterung des Grünlands (Biodiv. u.a.)“ (Oppermann 2012: 5). Darüber hinaus sei die „Nutzung der empfindlichen Standorte (nasse und moorige/anmoorige Böden, Hanglagen,

artenreiche Flächen)“ (ebd.: 5) nicht deren ökologischer Bedeutung entsprechend. Ursächlich hierfür sei auch die relationale Unterausstattung der zweiten Säule mit ihrer Schwerpunktsetzung auf Anreizorientierung und Kooperationsinstrumenten (Oppermann 2012: 5).

### **6.3 Ökologische Qualität der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) und der landwirtschaftlichen Landnutzung**

In diesem Abschnitt wird die ökologische Qualität der Europäischen Agrarpolitik mit Schwerpunktsetzung im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) anhand 53 wissenschaftlicher Beiträge zu ökologischen Aspekten europäischer Agrarpolitik analysiert. Dabei wurden nicht nur Beiträge und Daten von Agrar-, Sozial- und Umweltwissenschaftlern sondern auch von intermediären und internationalen Organisationen mit wissenschaftlicher Begleitforschung, z. B. Bundesamt für Naturschutz (BfN), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und Umweltbundesamt (UBA), verwendet. Die Beiträge dieser Organisationen wurden hinzugezogen, um die Datengrundlage der Analyse zu verbreitern. Die Auswahl der herangezogenen Beiträge wurde anhand der Suchbegriffe „Agrarumweltpolitik; EU-Agrarpolitik; GAP; greening; Ökologie Agrarpolitik“ in den Medien EconStor, Environment and Planning – Government and Policy (Suchbegriffe: common agricultural policy; greening common agricultural policy; ecology agricultural policy), Food Policy (Suchbegriffe: common agricultural policy; greening common agriculture policy; ecology agricultural policy), Google Scholar, Journal of Social Science (Suchbegriffe: EU-Agrarpolitik; Ökologie Agrarpolitik; Agrarumweltpolitik; greening), Land Use Policy (Suchbegriffe: common agricultural policy; greening common agriculture policy; ecology agricultural policy), Sage Open (Subjects: Economic Science: Agricultural and Natural Resource Economics) und Social Science Open Access Repository: SSOAR durchgeführt. Kritisch ist anzumerken, dass einzelne Medien als Open Access-Quellen in ihrer wissenschaftlichen Verlässlichkeit insbesondere hinsichtlich der Begutachtungsverfahren hinterfragt werden können.

Inhaltlich wird unterschieden zwischen positiven Externalitäten der Agrarpolitik und landwirtschaftlichen Produktion hinsichtlich bestimmter Ökosystemleistungen und den negativen Externalitäten jener. In Kapitel 6.3.1 werden die positiven Externalitäten in der Form der Bereitstellung öffentlicher Güter als Ökosystemleistungen diskutiert. Kategorisiert wird die Darstellung in die Bereiche Biodiversität (6.3.1.1), Klimaschutz durch die GAP und landwirtschaftliche Bewirtschaftung (6.3.1.2), Wassermanagement (6.3.1.3) und Flächenerhalt/Flächenschutz durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung (6.3.1.4). Die negativen Externalitäten werden in Kapitel 6.3.2 diskutiert, wobei eine Untergliederung in die Bereiche Toxizität der Pflanzenschutzmittelanwendung (6.3.2.1), Landwirtschaftliche Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden und Wasser (6.3.2.2) und THG-Emissionen aus Tierhaltung, Wirtschaftsdüngermanagement,



Nutzung und Umwandlung von Mooren und Landnutzungsänderungen (6.3.2.3) gewählt wurde.

### **6.3.1 Positive Externalitäten: Bereitstellung öffentlicher Güter als Ökosystemleistungen**

Landwirtschaft und Agrarpolitik sind sowohl Verursacher als auch Akzeptoren von Umweltschädigungen. Zugleich können sie auch positive Externalitäten der landwirtschaftlichen Produktion hervorrufen, die der Gesellschaft zu Gute kommen. So verweisen Schultze/Korte et al. darauf, dass im Rahmen der GAP „mittels „Schutz durch Nutzung“ spezifische Ziele des Natur- und Umweltschutzes“ angestrebt werden und „dafür mittlerweile zahlreiche Umsetzungsinstrumente wie z. B. Agrarumweltprogramme, Vertragsnaturschutz und die Cross Compliance Regelung bestehen“ (Schultze/Korte et al. 2008: 9). Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) konstatiert, dass „die GAP das potenziell umfangreichste Förderinstrument für Ökosystemleistungen auf der landwirtschaftlichen Fläche darstellt. Sie ist außerdem das flächenwirksamste Instrument, da ungefähr die Hälfte der Fläche der EU landwirtschaftlich genutzt wird“ (SRU 2013: 3/4). Dieses Potential für über die Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen hinausgehende Bereitstellung von Ökosystemleistungen wird jedoch durch gegenläufige Entwicklungen und Maßnahmen reduziert. Hierauf wird im Abschnitt über die negativen Externalitäten (2.2) eingegangen.

Landwirtschaftliche Produktion ist grundsätzlich gekennzeichnet durch ein Arbeiten mit und den Verbrauch von natürlichen Ressourcen und die Entwicklung des bestehenden genetischen Materials etwa durch Züchtung (UBA 2014). Eine veränderte (kapitalisierte) Produktionsweise innerhalb des Raums europäischer Agrarpolitik führt jedoch dazu, dass „der Landwirtschaft wichtige Ökosystemleistungen langfristig verloren gehen“ (SRU 2013: 7). Matthews verweist deshalb darauf, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten sich dazu verpflichtet haben, etwa im Rahmen der Biodiversitätsziele und der Treibhausgas (THG)-reduzierungsziele, durch politische Eingriffe das Marktversagen im Bereich der Bereitstellung öffentlicher Ökosystemleistungen zu beheben (Matthews 2012: 326). Matthews konstatiert jedoch, dass “policy responses to date have not been adequate” (Matthews 2012: 326).

Nachfolgend werden die positiven Externalitäten europäischer Agrarpolitik und landwirtschaftlicher Landnutzung in den Bereichen Biodiversität (6.3.1.1), Klimaschutz (6.3.1.2), Wassermanagement (6.3.1.3) und Flächenerhalt/Flächenschutz durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung (6.3.1.4) abgebildet. Die Auswahl dieser Kategorien beruht auf einer qualitativen Einschätzung über die größten Herausforderungen europäischer Agrarpolitik, wobei öffentliche Dokumente des Agrarsektors und des Natur- und Umweltschutzsektors mit dem Schwerpunkt Probleme der Agrarpolitik Grundlage der Einschätzung sind.

### **6.3.1.1 Biodiversität**

Im Bereich der Biodiversität wird nachfolgend zwischen Wildbiodiversität (pflanzliche 6.3.1.1.1 und tierische 6.3.1.1.2) und Agrobiodiversität (6.3.1.1.3) unterschieden. Wildbiodiversität umfasst dabei sowohl die pflanzliche als auch die tierische Artenvielfalt. Hingegen wird unter Agrobiodiversität die Vielfalt der pflanzlichen und tierischen Nutzarten subsumiert.

#### **6.3.1.1.1 Wildbiodiversität: Pflanzen**

Agrarwirtschaft stellt auf Grund der Inanspruchnahme terrestrischer Fläche und aquatischer Ressourcen für die Produktion von Nahrungsmitteln und anderen Produkten grundsätzlich einen Eingriff in den Naturhaushalt dar. Deshalb ist der Anteil unberührter Natur und damit einhergehender Wildbiodiversität in Europa auch auf Grund des Bevölkerungswachstums im 20. und 21. Jahrhundert rückläufig. Diese grundsätzliche Beobachtung wird durch einen „Negativ-Trend auf der landwirtschaftlichen Fläche“ mit einem „generelle[n, R.K.] Rückgang der Pflanzendiversität in Korrelation zum Stickstoffgehalt des Bodens“ (SRU 2009: 10) begleitet. Starke Unterschiede hinsichtlich der Möglichkeit von Wildbiodiversität auf und neben der europäischen Agrarlandschaft bestehen in Abhängigkeit von Bewirtschaftungsformen und –intensitäten. Die Ausgestaltung der Produktionsweise, hinsichtlich sowohl des Kapitaleinsatzes als auch der Arbeitsorganisation, ist die Bedingung der Möglichkeit für Wildbiodiversität. Intensive Feldbewirtschaftung, die Degradierung von Habitaten in der Agrarlandschaft durch technologisch verursachte Bodenverdichtung und die Homogenisierung der Agrarlandschaft selbst stellen Berger et al. zufolge die größten Herausforderungen für die pflanzliche, aber auch tierische, Wildbiodiversität dar (Berger et al. 2006: 511). Im Rahmen Europäischer Agrarpolitik wurde erkannt, dass Erhalt und Förderung der Wildbiodiversität Ökosystemleistungen sind, welche der politischen Unterstützung bedürfen, da die privatkapitalistische, profitorientierte und rationalisierte Landwirtschaft und die Strukturen der Nahrungsmittelindustrie und des Handels deren Bereitstellung nicht honorieren. Jessel verweist darauf, dass agrarumweltpolitische Maßnahmen wie „Vertragsnaturschutz, Extensivierung, Mehrjährige Flächenstilllegung, Blüh- und Schonstreifen“ (Jessel 2011: 12) entwickelt wurden, um im Rahmen der kontinuierlichen Intensivierung der Agrarproduktion den Erhalt und die Förderung der pflanzlichen Wildbiodiversität voranzubringen. Auch der im Rahmen europäischer Agrarumweltprogramme geförderte ökologische Landbau zeigt in Bezug auf hapaxanthe Pflanzen die besten Ergebnisse aller modernen Landkultivierungspraxen. Berger et al. schränken jedoch ein, dass dieser auf Grund des geringen Marktanteils und des steigenden Intensivierungsdrucks kein probates Mittel sei, den Verlust an pflanzlicher Wildbiodiversität aufzuhalten (Berger et al. 2006: 511). Berger et al. betonen die Bedeutung der Flächenstilllegung, die 1988 auf freiwilliger Basis eingeführt und 1992 mit dem Ziel des Abbaus von Produktionsüberschüssen zur obligatorischen Flächenstilllegung umgewandelt wurde, für den Erhalt der Artenvielfalt in der Agrarlandschaft, auch wenn deren Anteil

in den Mitgliedstaaten zwischen 4,5-6% in den Niederlanden, Belgien und Luxemburg und 14-15% in Spanien, Schweden oder Deutschland variierte (ebd.: 517/518). Insofern stellt deren Einstellung im Rahmen des Health Check der GAP in 2009 einen Rückschritt für den ökologischen Belang des Erhalts und der Förderung der pflanzlichen Wildbiodiversität in der Agrarlandschaft dar. Obschon die Einführung der obligatorischen Flächenstilllegung 1992 der Erreichung des Teilziels der Agrarmarktstabilität dienen sollte (vgl. Kap. 6.2.1.1 *Agrarpreispolitik*) und die Abschaffung 2009 eine Reaktion auf eine veränderte Nachfrage nach Agrargütern und damit steigenden Agrarpreisen war, bewirkte dieses Instrument die Möglichkeit innerhalb der intensiven Agrarlandschaft die pflanzliche Wildbiodiversität zu erhöhen. Die in den Cross-Compliance-Standards enthaltenen Mindestpflegeverpflichtungen (VO (EG) Nr. 73/2009) ermöglichen ein „einmaliges jährliches Mulchen“, welches dem Institut für Agrarökologie und Biodiversität zufolge auf Beobachtungsflächen „zu einer Zunahme von schnellwüchsigen Pflanzenarten mit hohen Wuchsformen und großer Samenmasse führte, wobei es im Ausmaß Unterschiede in Abhängigkeit von der Vegetation und dem Mulchzeitpunkt gibt“ (IFAB 2009: 5). Auch die Mindestanforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) können die Entwicklung der pflanzlichen Wildbiodiversität bei naturschutzfachlich angemessener Durchführung situativ fördern.

#### **6.3.1.1.2 Wildbiodiversität: Tiere**

Zuvor wurde auf die besten Ergebnisse des ökologischen Landbaus in Bezug auf die pflanzliche Wildbiodiversität insbesondere hinsichtlich hapaxanther Pflanzen in Relation zu anderen Landkultivierungspraxen hingewiesen. Dieses gilt Berger et al. folgend auch hinsichtlich der tierischen Wildbiodiversität in Bezug auf Bodenorganismen, Feldvögel und Raubinsekten (Berger et al. 2006: 511). Für die konventionelle Landwirtschaft gilt hingegen, dass „...die Individuenzahl der auf Feldern und Wiesen lebenden Vogelarten in den vergangenen 25 Jahren um 44 %“ (SRU 2009: 10) abgenommen hat. Dies erscheint insbesondere in Gegenüberstellung mit der forstwirtschaftlichen Landnutzung als gravierend, da deren „Rückgang der Waldvogelarten nur 9 %“ (SRU 2009: 10) betrug. Hierin kann jedoch auch ein Hinweis auf die ökologische Dimension des deutschen Forstsektors insbesondere im Bereich Erhalt und Förderung der avifaunistischen Wildbiodiversität gesehen werden. Auch die in den „Cross Compliance-Standards festgelegten Mindestverpflichtungen zur Sicherung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) der Agrarflächen“ (IFAB 2009: 4) können sich bei entsprechender Ausgestaltung der agrarischen Maßnahmen positiv auf die Entwicklung der faunistischen Wildbiodiversität auswirken. Gemäß Art. 6 (1) S. 2 VO (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2009 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 i. V. m. § 2 des deutschen Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz müssen landwirtschaftliche Betriebsinhaber,

welche Direktzahlungen beantragen, zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) bestimmte Mindestmaßnahmen durchführen. Hierzu zählt etwa das Mulchen. So konnten auf experimentellen Streifenmulchflächen des Instituts für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB) höhere Siedlungsdichten von Grauammer, Braunkehlchen und Feldlerche als auch von Schmetterlingen und Heuschrecken beobachtet werden (IFAB 2009: 5). Da das Mulchen ein Bestandteil der Mindestverpflichtungen des GLÖZ darstellt, kann in der naturschutzfachlich angemessenen Ausgestaltung der Pflegemaßnahmen situativ eine Chance für den Erhalt und die Förderung der faunistischen Wildbiodiversität hinsichtlich bestimmter Gruppen wie Vögeln, Schmetterlingen und Heuschrecken bestehen. Hingegen verhindert die großflächige Durchführung des Mulchens die Ansiedlung und Entwicklung von Insekten- und Spinnenpopulationen, wirkt sich jedoch nicht nachteilig auf die meisten Vogelarten aus (IFAB 2009: 4). Auf den experimentellen Streifenmulchbeobachtungsflächen und im Beobachtungszeitraum konnte festgestellt werden, dass Grauammer, Braunkehlchen und Feldlerche von den Pflegeumständen, das beim Mulchen entstandene Streu dient als potentieller Nistplatz, profitieren (IFAB 2009: 5). Folglich fördern die Mindestpflegeanforderungen der Cross-Compliance-Standards die Entwicklung bestimmter Gruppen der tierischen Wildbiodiversität. Dieses gilt insbesondere nicht für die Insekten- und Spinnenfauna, deren Bestände nehmen auf Grund der Pflegemaßnahmen sogar ab (IFAB 2009: 5). Die Ausrichtung der Mindestanforderungen des GLÖZ ist somit nicht vollständig wirkungslos hinsichtlich des Erhalts und der Förderung der tierischen Wildbiodiversität. Allerdings besteht eine starke Abhängigkeit der positiven Entwicklungen von der situativen Ausgestaltung der Maßnahmen und sind diese beschränkt auf bestimmte Gruppen. Großes Potential zur Förderung des Erhalts der tierischen Wildbiodiversität besteht in der Praxis der Zulassung und Anwendung von Pflanzenschutzmitteln. Bis dato bestehe, Brühl et al. gemäß, auf europäischer Ebene eine Risikobewertungslücke, da „in contrast to birds and mammals, for amphibians to date no specific risk assessment is required for the registration of a new pesticide product“ (Brühl et al. 2013:1).

#### **6.3.1.1.2.1 Exkurs: Extensive Bewirtschaftung**

In Kapitel 6.3.1.1.1 *Wildbiodiversität: Pflanzen* wurde erläutert, dass die Möglichkeit der Entwicklung der Wildbiodiversität von der Ausgestaltung der landwirtschaftlichen Produktion abhängt. Eine intensivierete Landwirtschaft reduziert die Möglichkeit der Entwicklung pflanzlicher und tierischer Wildbiodiversität. So stellen Schultze/Korte et al. fest, dass im Rahmen der Förderung des Anbaus und der Verwendung zur Stromerzeugung Nachwachsender Rohstoffe „gegenwärtig rund 17 Prozent des Ackerlandes belegen“ (Schultze/Korte et al. 2008: 6). Diese werden jedoch im Rahmen intensiver Produktion auf Gunststandorten oder auf vormaligen Stilllegungsflächen angebaut, was durch die Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung ermöglicht wurde (Nitsch/Osterburg et al. 2008: 56). Trotz dieser politisch geförderten Intensivierung der Produktion auf bestimmten Flächen im

Rahmen der Energieerzeugungstransformation besteht gemäß Osterburg/Nitsch im Rahmen der „Agrarumweltmaßnahmen, Zahlungen in benachteiligten Gebieten und Natura 2000-Zahlungen“ die Möglichkeit der Extensivierung der Produktion, wobei diese „konzentriert sind überwiegend auf Grünland und bieten so Anreize für eine Weiterbewirtschaftung insbesondere von Extensivgrünland. Viele der Maßnahmen fordern außerdem von den teilnehmenden Betrieben, ihre Grünlandfläche nicht zu reduzieren“ (Osterburg/Nitsch 2009: 56). Diese Bewirtschaftungsformen und mit Abstrichen der Ökolandbau kommen der Entwicklung der Wildbiodiversität entgegen.

#### **6.3.1.1.2.2 Exkurs: Erhalt Dauergrünland**

Wildbiodiversitätsschutz in der Agrarlandschaft bedarf des Erhalts und der Förderung von Grünland, da dieses „zu den artenreichsten Landnutzungsformen Europas gehört“ (Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf 2009: 46). Grünland liefert im Rahmen agrarischer Landnutzung im Vergleich zum Ackerbau zahlreiche Ökosystemleistungen wie Lebensraum für Pflanzen und Tiere, Puffer- und Filterfunktion für Grund- und Oberflächenwasser und Boden- und Klimaschutz (ebd.: 46). In Deutschland führt jedoch die politisch geförderte Energieerzeugungstransformation und die damit verbundene Nachfrage nach Biomasse zum Anstieg des Maisanbaus und zum Umbruch von Grünland, wodurch es zudem zu „verstärkten Treibhausgas-Emissionen und zur Gewässerbelastung durch lösliche Stickstoffverbindungen sowie – je nach Flächenlage – zu einem erhöhten Erosionsrisiko“ (SRU 2013: 7; Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf 2009: 11) kommt. Hinsichtlich der Wildbiodiversität gefährdet der Grünlandumbruch insbesondere Offenlandvögel wie Wiesenbrüter oder Zugvögel (SRU 2013: 7/11). Jessel verweist in diesem Zusammenhang auf eine Reduzierung des Grünlands in Deutschland seit 2003 um 3,7 % (Jessel 2011: 7), wobei regionale Unterschiede bestehen. Schultze/Korte et al. verweisen darauf, dass dieser Rückgang auch auf die Expansion des Biomasseanbaus zurückzuführen ist, welcher auf Grund höherer ökonomischer Rentabilität andere landwirtschaftliche Kultivierungsformen verdrängt (Schultze/Korte et al. 2008: 9). Flessa/Müller/Plassmann et al. verweisen darauf, dass „das Bundesnaturschutzgesetz im Rahmen der guten fachlichen Praxis (gfP) vorschreibt, dass auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen ist. Die Ausgestaltung des Niedersächsischen Naturschutzrechts ist jedoch nicht ausreichend, um den Schutz von Dauergrünland auf Böden mit hohen Vorräten an organischer Substanz sicherzustellen, da an keiner Stelle die Verletzung des pauschalen Umbruchverbots im Rahmen der GfP für Dauergrünland auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten als ein möglicher Eingriff konkretisiert und damit vollzugsfähig wird“ (Flessa/Müller/Plassmann 2012: 32). Das Naturschutzrecht und die Cross Compliance-Regeln können die Vermeidung des Grünlandumbruchs auf klima-, umwelt- und naturschutzfachlich bedeutsamen Flächen mit hohen Gehalten an organischem Bodenkohlenstoff nicht garantieren. So werden diese Standorte „in Niedersachsen also bisher nicht verlässlich geschützt. Allein im Zeitraum 2005 bis

2007 wurden in Niedersachsen über 4.500 ha Dauergrünland auf organischen Böden zu Ackerland umgebrochen“ (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 33). Ursächlich hierfür ist, dass der Grünlandumbruch zugelassen werden kann, wenn die „Neuanlage einer Dauergrünlandfläche als Ersatz innerhalb von Niedersachsen oder Bremen“ zugesichert wird, wodurch „eine Verlagerung von Grünland jedoch weiterhin möglich ist“ (ebd.: 33). Dennoch wurde der Grünlandumbruch in Niedersachsen eingedämmt. Grundlage hierfür ist, dass „laut dem deutschen Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz die Bundesländer dafür Sorge zu tragen haben, dass auf dem Gebiet der jeweiligen Region der Anteil des Dauergrünlandes an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche nicht erheblich abnimmt“ (ebd.: 33). In Niedersachsen besteht deshalb eine generelle Genehmigungspflicht für die Umwandlung von Dauergrünland. Auch Nitsch/Osterburg et al. verweisen darauf, dass die Cross-Compliance-Regeln und die deutsche Regelung des Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz regionale ökologisch bedeutsame Verlagerung von Grünlandstandorten nicht verhindern können (Nitsch/Osterburg et al. 2008: 59). So könnten daher „ehemalige Stilllegungsflächen auf wenig produktiven Standorten, auf denen in absehbarer Zeit keine Ackernutzung geplant ist, künftig als Ersatzflächen zu Dauergrünland umgewidmet werden und so Spielraum für eine weitere Umwandlung von Grünland auf Flächen eröffnen, die für eine Ackernutzung besser geeignet sind“ (Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf 2009: 14). Die Kompensation des Verlusts der klima-, umwelt- und naturschutzfachlich bedeutsamen Stilllegungsflächen sei anhand der bestehenden Instrumente nicht möglich, da „die Schutzstreifen an Gewässern nicht über Beschränkungen bei der Düngung hinausgehen müssen, und zusätzliche Agrarumweltmaßnahmen zur Stilllegung oder Extensivierung freiwillig sind und ohne Verpflichtung in intensiver bewirtschafteten Gebieten kaum angenommen werden“ (Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf 2009: 15). Es wird ersichtlich, dass der Erhalt des bestehenden Dauergrünlands mit großen Vorräten organischer Substanz und seine wildbiologisch bedeutsamen Ökosystemleistungen nicht gewährleistet werden kann. Eine quantitative Abnahme des Dauergrünlands wird anhand der Cross Compliance-Regelungen und des deutschen Direktzahlungen-Verpflichtungsgesetz verhindert. Insbesondere „Agrarumweltmaßnahmen und vor allem der Vertragsnaturschutz tragen zu einer naturschutzorientierten Flächenbewirtschaftung bei und leisten in vielen Fällen über zusätzliche Auflagen einen Beitrag zur Grünlanderhaltung“ (Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf 2009: 44). An dieser Stelle wird die Wirkung der Agrarumweltmaßnahmen und des Vertragsnaturschutzes zum Erhalt und zur Förderung der Wildbiodiversität deutlich. Einschränkend gilt auch für deren Beitrag zum Erhalt des Dauergrünlands, dass der geringe quantitative Umfang und die Freiwilligkeit bei einer Dominanz höherer betriebswirtschaftlicher Rentabilität anderer landwirtschaftlicher Nutzungsformen Restriktionen darstellen.

#### **6.3.1.1.3 Agrobiodiversität**

Der SRU formuliert hinsichtlich der Verbindung von regionaler Agrobiodiversität und Wildbiodiversität, dass „Untersuchungsergebnisse aus Brandenburg darauf

hinweisen, dass in Ackerbaugebieten bereits ab einem Anteil von 10 bis 20 % von Mais und Winterraps negative Auswirkungen auf Indikatorvogelarten bzw. die Biodiversität auftreten können“ (SRU 2013: 7). Aus diesem Hinweis des SRU kann abgeleitet werden, dass ein starker Zusammenhang zwischen einer regionalen Verengung der Agrobiodiversität, in diesem Fall die Konzentration auf wenige Kulturarten, und der Entwicklung der Wildbiodiversität besteht. Die Vielfalt der genutzten Tiere und Pflanzen ist rückläufig (SRU 2009: 11). In Deutschland sank die Anzahl der genutzten Rinderrassen von einst mind. 35 auf unter 10 (SRU 2009: 11). Diese Tendenz ist ebenfalls im Bereich der Nutzpflanzenvielfalt zu beobachten. Das Spektrum der weitläufig genutzten Pflanzen ist auf wenige ertragsstarke Sorten begrenzt. Jessel ergänzt diesen Befund mit dem Hinweis, dass der Anteil gefährdeter einheimischer Rassen bei 83 % liege (Jessel 2011: 7). Betriebswirtschaftliche Erwägungen, resultierend aus einem erhöhten Kosten- und Wettbewerbsdruck, führen zu der beobachtbaren Reduzierung der Agrobiodiversität. So wurde das Spektrum der Zuchtziele auf die zwei Primärziele Leistungssteigerung und „Erhöhung der Vermehrungsrate“ (SRU 2009: 11) enggeführt, weshalb etwa in der Milchrinderhaltung wenige milchleistungsstarke Rassen dominieren. Obschon Zuchtziele wie Tiergesundheit und Tierverhalten die Resilienz bestehender Tierhaltungssysteme positiv beeinflussen können, dominieren direkt ertragsorientierte Zuchtziele die landwirtschaftliche Tierhaltungspraxis. Diese Entwicklung ist der Erhöhung des Wettbewerbsdrucks, der Agrarmarkoliberalisierung und der politisch geförderten „Marktorientierung der Landwirtschaft“ (SRU 2009: 12) geschuldet. In Deutschland wird die pflanzliche Agrobiodiversität im Rahmen des „Nationalen Fachprogramms zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen landwirtschaftlicher und gartenbaulicher Kulturpflanzen“ behandelt. Es wurde auf Grundlage des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt (CBD) und des Internationalen Vertrags über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (ITPGR) erarbeitet. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) hat darin Informationen hinsichtlich der Bedeutung der Agrobiodiversität für die Landwirtschaft gesammelt und Maßnahmen zu Nutzung und Erhalt der pflanzengenetischen Ressourcen entwickelt und vorgeschlagen. Analog dazu wurde das „Nationale Fachprogramm zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung tiergenetischer Ressourcen in Deutschland“ zur informationellen und kooperativen Steuerung der Agrobiodiversität erarbeitet. Umgesetzt werden Maßnahmen zum Erhalt und zur Förderung der Agrobiodiversität auf der Ebene der Bundesländer. So fördert das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (MLU ST) auf Grundlage der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Erhaltung tiergenetischer Ressourcen in der Landwirtschaft“ in Verbindung mit der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20.9.2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) die Zucht von ausgewählten Pferde-, Rinder-, Schaf-, Schweine- und Ziegenrassen mit 150 Euro pro weiblichem und 200 Euro pro männlichem Zuchttier. Dabei müssen Zuchttiere jährlich zur Zucht herangezogen werden. Fraglich ist,

inwiefern die Zucht bedrohter pflanzlicher und tierischer Arten vor dem Hintergrund des Produktivitäts- und Wettbewerbsdrucks ein Nischenphänomen bleibt.

### **6.3.1.2 Klimaschutz durch die GAP und landwirtschaftliche Bewirtschaftung**

Die westeuropäischen Emissionen aus landwirtschaftlicher Bewirtschaftung (pflanzliche und tierische Erzeugung) von Methan und Lachgas Mt CO<sub>2</sub>-eq sind laut Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zwischen 1990 und 2010 zurückgegangen (IPCC 2007: 504). Berichtet wird, dass "Western Europe is the only region where, according to USEPA (2006a), GHG emissions from agriculture are projected to decrease to 2020 (Figure 8.2). This is associated with the adoption of a number of climate-specific and other environmental policies in the European Union, as well as economic constraints on agriculture..." (IPCC 2007: 505). Diese Feststellung ist für die Bewertung der Klimaschutz-Dimension als Teil der ökologischen Dimension der GAP von Bedeutung. Auch wird hervorgehoben, dass "in Western Europe, North America, Asia (China) and Oceania, macroeconomic policy has tended to reduce GHG emissions. The declining emission trend in Western Europe is likely a consequence of successive reforms of the Common Agricultural Policy (CAP) since 1992. The 2003 EU CAP reform is expected to lead to further reductions, mainly through reduction of animal numbers (Binfield et al., 2006). The reduced GHG emissions could be offset by activity elsewhere" (ebd.: 526). Es wird ersichtlich, dass Reformmaßnahmen innerhalb der GAP zur Verbesserung der Emissionssituation der europäischen Landwirtschaft geführt haben. Eingeschränkt wird dieser positive Ausblick durch den Verweis darauf, dass die Kohlenstoffspeicherung in Europa die Vorgaben der Kyoto Protokoll Periode (2008-2012) nicht einhalten kann, da die tatsächliche Einsparung nicht im Einklang mit den technischen Möglichkeiten zur Einsparung ist (IPCC 2007: 522-524). Neben GAP-Reformmaßnahmen in den Bereichen Agrarpreis-, Agrareinkommens- und Agrarhandelspolitik, die neben makroökonomischen Entwicklungen zur Reduzierung der THG-Emissionen geführt haben, können insbesondere Maßnahmen aus dem Bereich der Agrarumweltpolitik zur Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen beitragen. So verweist Jessel darauf, dass die Agrarumweltmaßnahmen mit den Bestandteilen „Umwandlung von Acker zu Grünland, Reduzierter Einsatz v. Mineraldüngern [und, R.K.] klimaschonende Gülleausbringung“ (Jessel 2011: 12) eine Verbesserung der landwirtschaftlichen THG-Emissionssituation bewirken können. Auch kann die Landwirtschaft durch angepasste Bewirtschaftung zur Humusanreicherung beitragen und damit aktiv Klimaschutz betreiben (Jessel 2011: 4). Flessa/Müller/Plassmann et al. verweisen auf die klimaschutzrelevanten Agrarumweltmaßnahmen in Niedersachsen im Rahmen von "PROFIL - Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013" und des Niedersächsischen und Bremischen Agrarumweltprogramms – NAU / BAU. Die Maßnahme zur „Förderung einer klimaschonenden Grünlandbewirtschaftung der gesamten Dauergrünlandflächen eines Betriebes (Maßnahme B0)“ könne jedoch nur eine klimaschonende Wirkung entfalten, „wenn die daran teilnehmenden Landwirte auch nach der fünfjährigen Verpflichtung auf eine tiefwendende Bodenbearbeitung



auf Dauergrünlandflächen verzichten, z. B., weil sie die alternativen Pflegemaßnahmen als positiv erfahren haben“ (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 21). Die Zuwendungshöhe „beträgt jährlich 45 €/ha bewirtschaftetes Dauergrünland (30 €/ha bei Ökobetrieben)“ (ebd.: 21) und die Teilnahme an der Maßnahme beinhaltet das Verbot der Grünlandumwandlung zu Ackerland. Als weitere klimaschutzrelevante Agrarumweltmaßnahme komme die „Förderung der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (Maßnahme A3)“ in Frage. Die vertraglichen Vereinbarungen beinhalten, dass beteiligte Landwirte „für die Dauer von fünf Jahren, u. a. die Ausbringung von auf dem Betrieb erzeugter Gülle durch einen Maschinenring oder Lohnunternehmer mit speziellen emissionsarmen Geräten und jährlich mindestens eine Laboruntersuchung des flüssigen Wirtschaftsdüngers auf Gesamtstickstoff- und Ammoniumstickstoffgehalt vornehmen lassen“ (ebd.: 21). Gefördert wird diese Selbstverpflichtung mit „15 € je nachweislich umweltfreundlich ausgebrachter Wirtschaftsdüngeremenge, die dem Standard-Wirtschaftsdüngeranfall einer Großvieheinheit entspricht“ (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 21). Auch im Bereich der klimaschutzbezogenen landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Beratung weist Niedersachsen Maßnahmenangebote etwa zur „Verbesserung der Energieeffizienz in landwirtschaftlichen und gartenbaulichen Betrieben auf der Grundlage der niedersächsischen Förderrichtlinie „Einzelbetriebliche Managementsysteme und Energieberatung“ (ebd.: 22). Die Beeinflussung der niedersächsischen Landwirtschaft hinsichtlich der Reduzierung von THG-Emissionen findet folglich durch finanzielle Anreizsteuerung im Rahmen der Agrarumweltmaßnahmen und durch informationelle Instrumente wie Betriebsberatung statt. Flessa/Müller/Plassmann et al. weisen darüber hinaus auf die Bedeutung regulativer Steuerung der Reduzierung von THG-Emissionen im Rahmen des Düngerechts hin. Insbesondere der Verordnung über die Anwendung von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis beim Düngen (Düngeverordnung – DüV) komme besondere Bedeutung zu, da diese „Grenzen für zulässige N-Überschüsse und anrechenbare N-Verluste definiert, ist sie von zentraler Bedeutung für den Klimaschutz“ (ebd.: 23). Dennoch erforderten die landwirtschaftlichen Lachgas-, Nitrat- und Ammoniak-Emissionen eine Überprüfung der Wirksamkeit des Düngerechts (ebd.: 23). Jedoch habe „Niedersachsen durch die Verbringungsverordnung und die Etablierung von Güllebörsen Maßnahmen umgesetzt, die den Vollzug der DüV unterstützen und die dazu beitragen, die Effizienz der Verwertung von Wirtschaftsdünger zu steigern und Probleme der Nährstoffüberschüsse in Regionen mit intensiver tierischer Veredlung zu verringern“ (ebd.: 24). Vollzugsdefizite seien zu allererst Ländersache, weshalb die Erstellung von Nährstoffbilanzen, Konsequenzen bei Überschreitung der Nährstoffsalden und weitere Maßnahmen unverzichtbar seien, um die klimawandelrelevanten Emissionen zu reduzieren. Es wird darauf verwiesen, dass in Niedersachsen „auf Grundlage der Beschlüsse der Agrarministerkonferenz am 01.04.2011“ die Einarbeitung von Gülle innerhalb von spätestens vier Stunden zu erfolgen habe, was eine Reduzierung der

Emissionen ammoniakalischen Stickstoffs bis zu 26 % ermöglichen (ebd.: 29). Auch könnten durch eine Folien-Abdeckung von Rinder- bzw. Schweinegülle in offenen Außenlagern die Ammoniak-Emissionen um 85 % reduziert werden (ebd.: 31). Niedersachsens Agrar- und Umweltpolitik nutzen bis dato das Potential zur Reduzierung von THG-Emissionen über die zuvor beschriebenen Maßnahmen hinaus nicht, da ein „Programm zur Wiedervernässung landwirtschaftlich genutzter Niedermoorflächen“ nicht besteht (Flessa/Müller/Plassmann 2012: 35). Obschon „eine Extensivierung von ackerbaulich genutzten Mooren und Intensivgrünland auf Mooren hin zu einer extensiven Grünlandbewirtschaftung bei gleichzeitiger Anhebung des Wasserstandes zu einer Reduzierung der Emissionen um rund 24 bis 26 t CO<sub>2</sub>-Äq./ha und Jahr führt. Klimaneutral werden Moore erst bei naturnahen Wasserständen (mittlerer Jahreswasserstand um 10 cm unter Geländeoberfläche)“ (Flessa/Plassmann/Müller et al. 2012: 16/17). Niedersächsische Agrarumweltpolitik hat bis dato ignoriert, dass die gegenwärtige intensive landwirtschaftliche Landnutzungspraxis mit der Reduzierung von THG-Emissionen nicht vereinbar ist. Insbesondere gravierend ist dieses, da „Niedersachsen das Bundesland mit der größten Moorfläche (ca. 38 % der deutschen Moorfläche) ist“ und „aufgrund der überwiegend landwirtschaftlichen Nutzung der Niedersächsischen Moore (15 % unter Ackernutzung, 52 % werden als Grünland genutzt) die meisten Moorstandorte entwässert sind, und die Moornutzung die größte Treibhausgasquelle in der Landwirtschaft Niedersachsens bildet. Die Vernässung von Moorstandorten weist in Niedersachsen daher ein sehr hohes Emissionsminderungspotenzial auf“ (Flessa/Müller/Plassmann et al.: 16/17). Eine politische Reform des dominanten Moornutzungspfades kann folglich die THG-Bilanz niedersächsischer Landwirtschaft deutlich verbessern. Hinsichtlich der Reduzierung des Nutzungsdrucks auf niedersächsischen Moorflächen reagiert das Niedersächsische Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz unter Landwirtschaftsminister Christian Meyer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) bereits. So sollen aus Klima- und Naturschutzgründen die Nutzung von Torfersatzstoffen im Gartenbau gefördert und der Torfabbau und die intensive Landwirtschaft auf Moorböden zurückgefahren werden. Um den Torfabbau in Niedersachsen zu beenden, sollen deshalb die Vorranggebiete für den Torfabbau aus dem Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramm (LROP) gestrichen werden (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2013).

### **6.3.1.3 Wassermanagement**

Die GAP wurde im Rahmen der Agrarreform 2008/2009 (Health-Check) um Ziele der Wasserpolitik ergänzt. Primär wurden wasserpolitische Zielsetzungen aufgenommen, um den massiven Verbrauch und die Degradierung regionaler und lokaler Wasserressourcen zu begrenzen. So konnten durch die Aufnahme der Anforderungen „Schaffung von Pufferzonen entlang von Wasserläufen“ und „Einhaltung der Genehmigungsverfahren für die Verwendung von Wasser zur Bewässerung“ in den Mindestanforderungskatalog des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ) im Rahmen von Cross-Compliance (CC) (Art. 6

Abs. 1 S. 2 und Anhang III VO (EG) 73/2009) wasser- und umweltpolitische Wassermanagementziele in die ökonomische Steuerung des Agrarsektors integriert werden (Gömann/Heiden/Werner et al. 2008: 74; UBA 2010: 9). Neben der Integration von wasserwirtschaftlichen Auflagen in den GLÖZ ist in Deutschland die Düngeverordnung von großer Bedeutung beim landwirtschaftlichen Beitrag zum regionalen Wassermanagement. Flessa/Müller/Plassmann verweisen darauf, dass die DüV „das maßgebliche Instrument zur Umsetzung der EU-Nitratrichtlinie in Deutschland“ (Flessa/Müller/Plassmann 2012: 24) sei und damit zur regionalen Wasserqualität beitragen könne. Jedoch stünden „die DüV und ihre Umsetzung weiterhin in der Kritik, beispielsweise seitens der Wasserwirtschaft“ (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 24). Pezaros hat darauf hingewiesen, dass agrarumweltpolitische Maßnahmen wie Agrarumweltprogramme und Förderung des Ökolandbaus unmittelbar aber auch Maßnahmen wie die Stilllegungsverpflichtung mittelbar den Druck landwirtschaftlicher Aktivitäten auf regionale Wasserressourcen reduzieren sollten und reduziert haben (Pezaros 2001: 6). Jessel verweist zudem auf die Agrarumweltmaßnahmen, die Untersaaten, eine Extensive Grünlandnutzung und einen reduzierten Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln beinhalten und dadurch Ökosystemdienstleistungen hinsichtlich der Wasserressourcen darstellen (Jessel 2011: 12). Fraglich ist, inwiefern ein schonenderer Umgang mit vorhandenen Ressourcen als im Vergleich zu konventionellen Produktionsverfahren bereits als Ökosystemdienstleistung betrachtet werden kann, oder ob darüber hinaus ein Surplus (etwa Wasserspende) gegeben sein muss. Nitsch/Osterburg et al. verweisen darauf, dass gewässerschonende Landnutzung als Kooperation zwischen den Sektoren Landwirtschaft, Wasserwirtschaft und Naturschutz in vielen deutschen Wasserschutzgebieten stattfindet, jedoch Maßnahmen mit Festlegungen zur Fruchtfolge selten seien (Nitsch/Osterburg et al. 2008: 58). Im Rahmen von CC und GLÖZ werden wasserpolitische Ziele verfolgt und europäisches und nationales Düngefachrecht beeinflussen die Wasserqualität zentral. Die Agrarumweltprogramme und der Ökolandbau tragen trotz ihrer beschränkten Reichweite auf Grund der Freiwilligkeit situativ in größerem Maße zum landwirtschaftlichen Wassermanagement bei.

#### **6.3.1.4 Flächenerhalt/Flächenschutz durch landwirtschaftliche Bewirtschaftung**

Landwirtschaftliche Flächenbewirtschaftung, insbesondere die extensive Grünlandwirtschaft, kann zum Erosionsschutz und Erhalt ökologisch bedeutsamer Habitate, etwa für Bodenbrüter, beitragen. Festzuhalten gilt, dass in West- und Osteuropa die Flächenanteile für Acker- und Grünlandflächen rückläufig sind (FAO 2010a: 55). Ökologisch nachteiliger ist der Rückgang der Grünlandflächen. Dagegen steigt der Anteil der Forstflächen an der Gesamtfläche in Ost- und Westeuropa (FAO 2010a: 55). Ob dieses ökologisch vorteilhaft ist, lässt sich nicht a priori feststellen, hierzu bedarf es einer Analyse der lokalen und regionalen naturräumlichen Gegebenheiten. In Deutschland lässt sich der Unterschied im sektoralen Flächenwachstum gemäß Tietz/Bathke/Osterburg auf den „in den Landeswaldgesetzen quasi festgelegte[n, R.K.] Vorrang des Waldes vor der

landwirtschaftlichen Nutzfläche“ (Tietz/Bathke/Osterburg 2012: 25) zurückführen, was zur Waldflächenzunahme führe. Tietz/Bathke/Osterburg konstatieren unterstützend, dass „sich der Vorrang des Waldes gegenüber der Landwirtschaftsfläche allein aus der entsprechenden gesetzlichen Festlegung in den Landeswaldgesetzen ableitet, nicht aus einer einzelfall- und naturraumbezogenen Funktionenbewertung“ (Tietz et al. 2012: 25). Fraglich ist etwa, welche Landnutzungsform effektiver zur Erreichung lokaler und regionaler Zielstellungen beiträgt. Unabhängig vom Verhältnis zwischen Agrar- und Forstsektor gilt, dass die in den Cross Compliance-Standards festgehaltenen Mindestanforderungen zur Sicherung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands der Agrarflächen (GLÖZ) eine Offenhaltung der Landschaft sicherstellen können (IFAB 2009: 5). Inwiefern dieses landschaftsästhetischen oder naturschutzfachlichen Präferenzen entgegenkommt bleibt offen. Nitsch/Osterburg et al. ergänzen hinsichtlich des CC und GLÖZ, dass die Auflagen zu den Fruchtfolgestandards auf die Erhaltung der organischen Substanz im Boden und der Bodenstruktur abzielen (Nitsch/Osterburg et al. 2008: 58). Die Erhaltung der organischen Bodensubstanz und der Bodenstruktur bei gleichzeitiger Produktion von Nahrungsmitteln und nachwachsenden Rohstoffen erscheint als ein Beitrag zur zukünftigen Ernährungssicherheit. Die Erosionsschutzstandards mit der Verpflichtung auf eine pflanzliche Bedeckung von mind. 40 % der Ackerflächen eines Betriebes zur Reduzierung der Erosionsgefährdung (ebd.: 58) wirken über rein betriebswirtschaftliche Zielstellungen hinaus.

### **6.3.2 Negative Externalitäten**

Eckström identifiziert für die schwedische Landwirtschaft in Eutrophierung, Verbrauch nicht-regenerativer Ressourcen, Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) und Biodiversitätszerstörung die hauptsächlich negativen Externalitäten des Agrarproduktionsprozesses (Eckström 2007: 78). Inwiefern diese Dimensionen der Umwelt-, Klima- und Naturhaushaltsschädigung für die europäische Landwirtschaft und die GAP repräsentativ sind, wird aufgezeigt. Foley et al. legen zudem dar, dass moderne land- und forstwirtschaftliche Landnutzungspraktiken trotz kurzfristiger Gütererzeugung Langzeitfolgen auslösen, welche das Potenzial von Ökosystemen zur Bereitstellung von Ressourcen und Ökosystemleistungen unterminieren (Foley et al. 2005: 572). Inwiefern europäische Agrarlandnutzung und deren politische Steuerung diesem Zusammenhang entgegenwirken, wird zudem nachfolgend dargelegt.

In Abschnitt 6.3.2.1 werden deshalb die Auswirkungen und Steuerungsanreize hinsichtlich des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln (PSM), in Abschnitt 6.3.2.2 die politischen Ursachen und Folgen landwirtschaftlicher Stoffeinträge in verschiedene Umweltmedien und schließlich in Abschnitt 6.3.2.3 landwirtschaftliche THG-Emissionen aus Tierhaltung, Wirtschaftsdüngermanagement, Nutzung und Umwandlung von Mooren und Landnutzungsänderungen aufgezeigt. Das Problem der Erzeugung negativer Externalitäten oder auch externer Kosten im Prozess

landwirtschaftlicher Güterproduktion und politische Reaktionen darauf wurden von Feindt als das Ringen „um die Internalisierung externer Kosten der landwirtschaftlichen Produktion“ (Feindt et al. 2004: 17) bezeichnet, wobei „die Agrarwirtschaft gegen höhere, Kosten steigernde Auflagen in offenen Märkten“ kämpfe (ebd.: 17).

### **6.3.2.1 Toxizität der Pflanzenschutzmittelanwendung**

Die Bewertung der Toxizität zugelassener Pflanzenschutzmittel (PSM) und der Risiken ihres Einsatzes für die biotische Umwelt durch die GAP, insbesondere im Rahmen der Zulassungspraxis und –forschung durch die European Food Safety Authority (EFSA), ist bisher hinsichtlich der Risikobewertung der Auswirkungen auf bestimmte Wirbeltiere unzulänglich, da „in contrast to birds and mammals, for amphibians to date no specific risk assessment is required for the registration of a new pesticide product“ (Brühl et al. 2013:1). Brühl et al. verweisen folglich darauf, dass ihre Forschungsergebnisse belegen, dass „existing risk assessment procedures for pesticide regulation are not protecting amphibians. Since amphibians are considered sentinel species for environmental and human health, our results might even have implications for other taxa or entire ecosystems“ (ebd.: 3). Zentral ist, dass die Risikobewertungsverfahren der PSM-Regulierung den Schutz von Amphibien nicht beinhalten. Diese Feststellung ist Brühl et al. folgend umso erstaunlicher, da vor dem Hintergrund des weitgehenden Artenverlusts in der Agrarlandschaft und der Erfahrungen „...50 years after the publication of Rachel Carson’s Silent Spring one would have thought that the development of refined risk assessment procedures and our growing understanding of environmentally effective chemicals...such effects [the observation of acute mortality in a vertebrate group caused by commercially available pesticides at recommended field rates]“ (Brühl et al. 2013: 2) unmöglich erscheinen. Damit haben Brühl et al. nachgewiesen, dass der Einsatz zugelassener PSM nicht nur gravierende Folgen für heimische Amphibien hat, sondern auch, dass die politische Praxis der Zulassung und Bewertung von PSM hinsichtlich der faunistischen Wildbiodiversität gravierende Lücken enthält (s. Abschnitt 2.1.1.2). Brühl et al. verweisen auch darauf, dass das Aussterben der Amphibien durch den PSM-Einsatz auf Grund ihrer Bedeutung für ganze Ökosysteme eine über die Wirbeltierklasse der Amphibien hinausgehende Bedeutung haben kann. Hinsichtlich der Überlebensfähigkeit ganzer Ökosysteme werden somit Risiken gesetzt, deren Überschaubarkeit bis dato nicht gegeben ist. Aus der nicht gegebenen Risikobewertung des PSM-Einsatzes für bestimmte Wirbeltiere, aber auch für Insekten, können keine Fortentwicklungen landwirtschaftlicher Praktiken und Maßnahmen für den Amphibienschutz abgeleitet werden. Fryday und Thompson verweisen darauf, dass zahlreiche europäische Arten, insbesondere Amphibien, einem hohen Risiko der Pestizidbelastung wegen ihrer Präsenz in der Agrarlandschaft und der Abhängigkeit von Oberflächengewässern ausgesetzt sind (Fryday/Thompson 2012: 24). Darüber hinaus entstünden aus den Wanderungsbewegungen auf den Feldern im Frühjahr große Risiken der Pestizidbelastung, da zu diesem Zeitpunkt erste PSM-Einsätze stattfinden (ebd.: 24).

Zudem ergäben die Daten zur aquatischen Toxizität zahlreicher PSM, dass die gegenwärtigen aquatischen Risikobewertungsverfahren den Ergebnissen angepasst werden müssten, um einen angemessenen Schutz der Amphibien zu gewährleisten (Fryday/Thompson 2012: 100). Aus diesen Ergebnissen lässt sich ableiten, dass die Risikobewertung innerhalb der europäischen Pestizidzulassungspraxis hinsichtlich der Wirbeltierklasse der Amphibien, aber auch hinsichtlich bestimmter Insekten (vgl. folgende Abschnitte zu den Honigbienen), unzureichend ist. Fraglich ist folglich, ob mit dieser Praxis dem Vorsorgegrundsatz, also der Risikoprävention, hinsichtlich des Artenschutzes entsprochen werden kann. Die EU-Pestizidzulassungspraxis weist an dieser Stelle zumindest einen Risikopräventionsmangel hinsichtlich des amphibischen Artenschutzes auf. Jessel verweist darauf, dass der gegenwärtige PSM-Einsatz den „Verlust an Ökosystemdienstleistungen, die die Grundlage für die Landwirtschaft bilden“ (Jessel 2011: 9), zur Folge haben kann. Beispielhaft wird auf das Bienensterben verwiesen, obgleich nicht gänzlich geklärt ist, welche Folgen aus der PSM-Anwendung für bestimmte Insekten resultieren. Palmer et al. berichten allerdings, dass die zwei Neonikotinoide, Imidachloprid und Clothianidin, welche Bestandteile zugelassener Pflanzenschutzmittel sind, ursächlich für neuronale Mechanismen sind, welche kognitive Schäden bei Bestäuber-Insekten, etwa Honigbienen, auslösen (Palmer et al. 2013: 1). Diese kognitiven Störungen bestehen etwa in der gestörten Orientierungsfähigkeit der Honigbienen, was die Nahrungssuche beeinträchtigt. Hierin könnte die Ursache des Bienensterbens liegen. Vor diesem Hintergrund hat die EU-Kommission den Mitgliedstaaten im Januar 2013 vorgeschlagen den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln mit Clothianidin, Imidachloprid und Thiamethoxam zu verbieten. Jessel argumentiert weiter, dass Insekten „Bestäuberleistungen im jährlichen Wert von ca. 150 Mrd.€ Kosten erbringen“ (Jessel 2011: 9) und somit immense ökonomische Schäden durch den PSM-Einsatz und daraus folgenden Populationsrückgängen entstehen können. Berger et al. berichten, dass die Populationen von Rebhuhn, Feldlerche und Grauammer auf Grund des Rückgangs der Populationen pflanzenfressender Insekten in europäischen Agrarlandschaften gesunken sind (Berger et al. 2006: 510). Deren Populationen wiederum sanken u. a. auf Grund des im 20. Jhd. verstärkten Einsatzes von Agrochemikalien wie Düngern und Pestiziden (ebd.: 510). So legen Berger et al. zudem dar, dass es aus naturschutzfachlicher Sicht weiterhin die größte Herausforderung ist, Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität auch auf Hohertragsstandorten durchzuführen (ebd.: 511). Die Durchführung derartiger Maßnahmen auf extensiv bewirtschafteten Standorten sei wichtig, jedoch in Anbetracht der Tatsache, dass etwa in Irland, Italien und Großbritannien über 50 % der Flächen intensiv bewirtschaftet werden (ebd.: 510) und in anderen Ländern wie Frankreich und Deutschland ebenfalls eine intensive Bewirtschaftung in großem Umfang stattfindet, gelte die verstärkte Aufmerksamkeit für Biodiversitätsmaßnahmen den intensiv bewirtschafteten Regionen. Als besondere Herausforderung ist deshalb die Reduzierung des PSM-Einsatzes oder gar der Verzicht zu sehen. Die Reduzierung des Einsatzes von Agrochemikalien auf intensiv bewirtschafteten Standorten ist häufig Gegenstand der europäischen

Agrarumweltprogramme. Deren Wirksamkeit hinsichtlich der unbelebten Umwelt gegeben ist, jedoch bezogen auf Flora und Fauna sind diese weniger effektiv (Berger et al. 2006: 511). Berger et al. formulieren deshalb deutlich, dass die produktionsfaktorintensive Landwirtschaft unter Einsatz großer Mengen an Pestiziden und Düngemitteln und der Schutz von Habitaten im Rahmen der Produktivitätssteigerungen zu diametralen Gegensätzen wurden (Berger et al. 2006: 511). Diese Tendenzen können durch agrarumweltpolitische Steuerungsimpulse vor dem Hintergrund des ökonomischen Globalisierungsdrucks und des erhöhten Wettbewerbs nicht umgekehrt werden. Der SRU verweist auf die „hohe[n] Mengen an Pflanzenschutz- und Düngemitteln...in der intensiven Bewirtschaftung“, wobei PSM „die biologische Vielfalt insbesondere von Pflanzen, zum Beispiel durch den Rückgang der Artenzahlen in den „Samenbanken“ der Böden der Agrarlandschaften gefährden“ (SRU 2013: 7). Die tierische Wildbiodiversität leide nicht nur im Bereich der Insekten, sondern auch die „Artenzahl der Brutvögel in der Agrarlandschaft [ist] zurückgegangen“ und „Bodenlebewesen, Wasserorganismen und Amphibien werden als Nichtzielorganismen in Anzahl und Artenzusammensetzung reduziert“ (SRU 2013: 7). Es wird ersichtlich, dass der landwirtschaftliche Pflanzenschutzmitteleinsatz ganze ökologische Wirkungszusammenhänge stört, selbst wenn nur einzelne Tier- oder Pflanzengruppen betroffen sind. Das Umweltbundesamt (UBA) weist darauf hin, dass „der Beitrag der Anwendung chemischer Pflanzenschutzmittel (PSM) zur Abnahme der biologischen Vielfalt an landwirtschaftlichen Begleitarten (Nichtzielpflanzen und -tiere) im Sinne der Verordnung (EG) 1107/2009 unvermeidbar ist“ (UBA 2010b: 1). Europäische landwirtschaftliche Praxis und die PSM-Regulierungspraxis konterkarieren folglich biodiversitätsbezogenen Ziele der EU. Die EU-Zulassungsverordnung für Pflanzenschutzmittel VO (EG) 1107/2009 kann nicht verhindern, dass „intensive Anwendung zwangsläufig zu einer deutlichen Abnahme der sogenannten Nichtzielarten auf der betreffenden Anbaufläche“ führt und deshalb „die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln einen erheblichen Anteil daran hat, dass zahlreiche ehemals häufige Ackerbegleitpflanzen und -tiere heute in ihrem Bestand bedroht sind und die biologische Vielfalt in Agrarlandschaften in Europa insgesamt abnimmt (z.B. Geiger et al. 2010)“ (UBA 2010b: 2). Zudem sei „der schädigende Einfluss der Anwendung von Herbiziden...beispielhaft für das Rebhuhn und die Goldammer belegt“ (ebd.: 2). Ursächlich für den Rückgang der Feldvogelarten sei der Entzug der Nahrungsgrundlage in der Form von Insekten, ohne dessen Beseitigung der „fortschreitende Bestandsrückgang mit dem akuten Risiko des Aussterbens eines Großteils der lokalen Populationen des Rebhuhns, einer typischen Feldvogelart, nicht zu verhindern“ sei, weshalb exemplarisch der deutsche PSM-Einsatz hinsichtlich des Erhalts und der Förderung der Wildbiodiversität „als nicht nachhaltig zu bewerten“ ist (UBA 2010b: 2). Das UBA kritisiert, dass die Zerstörung der Wildbiodiversität in der Agrarlandschaft durch den PSM-Einsatz im Widerspruch zur EU-Biodiversitätspolitik und zur VO (EG) 1107/2009 steht (ebd.: 2). Die Behebung der genannten Missstände könne im Rahmen „konventionellen Landwirtschaft...wegen der bestehenden Rahmenbedingungen für die Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse“ nicht erwartet werden (UBA 2010b: 5). Akzentuiert

wird die Tatsache, dass für einen wirksamen Schutz der Wildbiodiversität „zum Teil Alles-oder-nichts-Entscheidungen im chemischen Pflanzenschutz nötig sind“ (ebd.: 5). Privatkapitalistische Produktion, vertikale Verhandlungsmacht im Einzelhandel und politische Rahmenbedingungen schließen gegenwärtig einen wirksamen Schutz der Wildbiodiversität de facto aus. Agrarumweltmaßnahmen besitzen als agrarumweltpolitisches Steuerungsinstrument für einen wirksamen Erhalt der Wildbiodiversität de facto auf Grund des „zu geringen Gesamtumfang[s] der spezifischen Fördermaßnahmen (anteilig an den insgesamt ca. 900 Mio. € / pro Jahr für Agrar- und Waldumweltmaßnahmen im Rahmen des ELER)...sowie in der zu geringen finanziellen Bemessung der Förderungen, die den Landwirten z.T. keinen genügend großen Anreiz zur Teilnahme an den Programmen bieten“ (ebd.: 6), kein ausreichendes Potential, um den privatkapitalistischen Strukturen entgegenzuwirken.

### **6.3.2.2 Landwirtschaftliche Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden und Wasser**

Landwirtschaftliche Produktionsverfahren insbesondere in den intensivsten Agrarproduktionsregionen Europas (etwa Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) basieren auf Produktionsfaktorimporten zur Aufrechterhaltung der Produktion und auf Produktionsfaktorüberschüssen, welche an die Umwelt abgegeben werden. Flessa/Müller/Plassmann geben an, dass in Deutschland „N-Überschüsse, basierend auf der DüV, auf 60 kg N/ha/Jahr im Dreijahresmittel begrenzt werden“ müssen (Flessa/Müller/Plassmann 2012: 26), dieser Grenzwert jedoch „von vielen landwirtschaftlichen Betrieben, insbesondere solchen mit intensiver Tierhaltung, noch nicht erreicht wird“ (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 26). Das UBA erläutert dazu, dass „nur ein geringer Teil des Düngers tatsächlich in die Pflanzen gelangt und mit der Ernte abgetragen wird. Ein großer Anteil reichert sich als Überschuss in der Umwelt an, beispielsweise in Form von Ammoniak oder Lachgas. Weitere Anteile bleiben im Boden oder sickern als Nitrat mit dem Regen ins Grundwasser“ (UBA 2010: 10). Politisch wurde auf diese Zusammenhänge mit der „Richtlinie zum Schutz von Gewässern vor der Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen“ (91/676/EWG), dem Atrazinverbot (1991), der Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes (1996) und der Düngeverordnung (1996, verschärft 2007) reagiert. Diese Maßnahmen hätten jedoch „bisher nur partiell Wirkung gezeigt“ (UBA 2010: 11). So stammten „von den Nährstoffeinträgen in die Oberflächengewässer Deutschlands in der Zeit von 2003 bis 2005 über 70 % aller Stickstoff- und über 50 % aller Phosphoreinträge aus der Landwirtschaft“ (UBA 2010: 12). Das UBA weist darauf hin, dass „Grundwasser in Deutschland häufig mit Nitrat belastet ist. Die jüngsten Werte aus repräsentativen Messungen des Jahres 2008 zeigen, dass an fast 15 % aller Messstellen der Nitrat-Schwellenwert der Grundwasserverordnung von 50 mg/l NO<sub>3</sub> überschritten wurde“ (UBA 2010: 12/13). Unterstützt wird diese Feststellung durch den Nitratbericht 2012, wonach sich „eine Überschreitung der Qualitätsnorm für den aktuellen Berichtszeitraum an 14,3% der ausgewerteten EUA-Messstellen findet“ (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)/ Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und



Verbraucherschutz (BMELV) 2012: 5). Die Landwirtschaft wird deshalb als mit „Abstand bedeutendsten Eintragspfad für die hohen Nitratkonzentrationen im oberflächennahen Grundwasser“ (ebd.: 5) identifiziert. Im Vergleich landwirtschaftlicher mit forstwirtschaftlicher Landnutzung zeigt sich, dass die Messergebnisse unter Acker- und Grünland jeweils über denen unter Wald liegen (UBA 2010: 12/13). Festzustellen ist allerdings auch, dass „in der Landwirtschaft heute effizienter und umweltverträglicher mit chemischen Substanzen und Hilfsmitteln umgegangen wird als noch vor 15 oder 20 Jahren“ (UBA 2010: 18). Dennoch sei der Gewässerzustand, insbesondere der oberflächennahen Grundwasserkörper, nicht im Einklang mit den Vorgaben der Richtlinie 2000/60/EG vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL), weshalb „Maßnahmen erforderlich sind, die zu einem Rückgang des Stickstoffüberschusses auf jährlich ca. 50 kg N/ha (als Flächenbilanz) führen. Dieser Wert entspricht etwa dem Nachhaltigkeitsziel von 80 kg/ha als Hoftorbilanz“ (UBA 2010: 18). Hinsichtlich der Eutrophierung in Schweden verweist Eckström darauf, dass landwirtschaftliche Stoffeinträge in die Böden und Grundwasserkörper die größte Emissionsquelle für Stickstoff darstellen (Eckström 2007: 76). Industrielle Emissionen seien quantitativ weniger bedeutsam (ebd.: 76). Laut OECD bestehen landwirtschaftliche Stoffeinträge in der US- und EU-Landwirtschaft in die Wasserressourcen aus Mineralstoffen (Nitrate), Bodensedimenten und Veterinärprodukten (OECD 2012a: 9). Dabei stagnierten oder stiegen landwirtschaftliche Stoffeinträge bei nur wenigen Verbesserungen zwischen 2005 und 2010 (ebd.: 9). Darüber hinaus gebe es Anzeichen dafür, dass der Druck auf regionale Wassersysteme durch Stoffeinträge im Rahmen des Ausbaus und der Intensivierung der Landwirtschaft in den nächsten zehn Jahren zunehmen werde und durch den Klimawandel weiterer Druck entstehe (ebd.: 9). Politische Reaktionen auf landwirtschaftliche Stoffeinträge in regionale Wassersysteme beinhalteten einen Policy-Mix aus finanzieller Anreizsteuerung, regulativer Steuerung (Grenzwerte und Regeln mit Sanktionierung) und informationelle Steuerung durch landwirtschaftliche Beratung und Berufsbildung. Der Erfolg hinsichtlich der Reduzierung des Drucks auf regionale Wassersysteme wird als begrenzt angesehen (ebd.: 9). Ursächlich hierfür sei, dass landwirtschaftliche Stoffeinträge in regionale Wassersysteme sowohl diffus, also großflächig auf der Agrarfläche, als auch punktuell, durch Stoffeinträge von intensiven Tierhaltungsanlagen, stattfinden (ebd.: 11). Aufkommende Bedeutung im Rahmen landwirtschaftlicher Stoffeinträge in Böden oder Wassersysteme haben veterinärmedizinische Produkte, da „Nutztiere“ diese im Rahmen der Weidehaltung ausscheiden und diese in die Böden einsickern oder als Wirtschaftsdünger aus der Tierhaltung auf die Agrarflächen aufgebracht werden (OECD 2012b: 12). Laut OECD sind die aufkommenden Kontaminanten, bei denen die Landwirtschaft primäre Quelle ist, „natural toxins, veterinary medicines, hormones and transformation products of man-made chemicals used in agriculture“ (ebd.: 13). Insbesondere tierischer Dünger könnte eine signifikante Quelle von Hormonen wie „steroid estrogens such as estradiol, estrone and estriol“ (OECD 2012b: 24) werden. Hinsichtlich der

Wildbiodiversität sind diese besonders schädlich, da bekannt sei, dass diese signifikant negative Effekte auf die Reproduktionsbiologie von Fischen und Amphibien auslösen (ebd.: 24). Pezaros identifizierte als zentrale Gefahren für die Umweltmedien Boden und Wasser im Rahmen landwirtschaftlicher Landnutzung die Ausdehnung der Bewässerung unter Übernutzung regionaler Wasserressourcen, die exzessive Nutzung chemischer Düngemittel, welche zur Eutrophierung der Wasserressourcen führen, die exzessive Nutzung von Pestiziden und die intensive Tierhaltung mit ihren Stoffüberschüssen (Pezaros 2001: 4). Deren Ausmaß konnte seitdem nicht maßgeblich reduziert werden. Die genannten Problemstellungen sind sowohl bezogen auf die Binnengewässer als auch auf die europäischen Meeresökosysteme. Diesen entstehen Probleme durch „...Nährstoffeinträge aus diffusen Quellen – insbesondere Nitrate – und somit primär aus der Landwirtschaft“ (SRU 2009: 11/12). Betroffen seien insbesondere die „südlichen Küstengewässer der Nordsee und die gesamte Ostsee [, wobei, R. K.] etwa 75 % der Nitratreinträge und 95 % der Phosphateinträge über die Flüsse in die Ostsee gelangen“ (SRU 2009: 11/12). Landwirtschaftliche Stoffeinträge in Böden und Wassersysteme sind nicht beschränkt auf Mineralstoffe (Nitrate), Bodensedimente und Veterinärprodukte, können sogar Schwermetalleinträge umfassen. Das UBA ergänzt in diese Richtung, dass „ungefähr 20 bis 40 % der Schwermetalleinträge in die Oberflächengewässer aus Erosion oder Oberflächen- und Drainageabflüssen landwirtschaftlicher Flächen stammen. Beim Chrom sind es sogar 60 %. Auch hier gilt: Andere Schadstoffquellen, vor allem die aus der Industrie, wurden erheblich reduziert, so dass der relative Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbelastung gestiegen ist“ (UBA 2010: 15).

### **6.3.2.3 Treibhausgas (THG)-Emissionen aus Tierhaltung, Wirtschaftsdüngermanagement, Nutzung und Umwandlung von Mooren und Landnutzungsänderungen**

Seit 1990 gehen die THG-Emissionen der deutschen Landwirtschaft zurück (UBA 2013: 4; BMELV 2006: 21) und dennoch ist der Anteil der landwirtschaftlichen Emissionen an den deutschen Gesamt-THG-Emissionen seit 1990 gestiegen. Der Rückgang der Gesamt-THG-Emissionen vollzieht sich folglich schneller als die Reduktion landwirtschaftlicher THG-Emissionen. Für die europäische Landwirtschaft verweist die EU-Kommission auf einen Rückgang der Emissionen um 20 % seit 1990 (EU-Kommission 2010b: 6). Ein Teil des Rückgangs deutscher landwirtschaftlicher THG-Emissionen um 8 % seit 1990 ist auf die Reduzierung der Tierbestände zurückzuführen (BMELV 2006: 21). So wurde der Anteil an Großvieheinheiten reduziert, die Rinderbestände, welche durch Verdauung Methan (CH<sub>4</sub>) ausstoßen, wurden verkleinert. Zentrale Emissionsbereiche der THG Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>), Methan (CH<sub>4</sub>) und Distickstoffmonoxid (Trivialname: Lachgas) (N<sub>2</sub>O) sind die „Nutztierhaltung – Emissionen aus Fütterung und Verdauung (Methan); – Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft (Methan und Lachgas) und –Emissionen aus landwirtschaftlichen Böden infolge der Stickstoffdüngung (Lachgas)“ (UBA 2013: 2). Hinzu kommen Landnutzungsänderungen etwa in der Form des „Grünlandumbruch und die Kultivierung von Niedermooren als Acker und

Grünland“ (UBA 2013: 4), welche 2010 ursächlich waren für 37.508 Gg<sub>1</sub> CO<sub>2</sub>-Äquivalente (UBA 2013: 4). Dementsprechend sind der deutschen Landwirtschaft „7,1 % der gesamten THG-Emissionen im Jahr 2010“ (UBA 2013: 2) zuzuordnen. Gemäß des SRU hat die deutsche Landwirtschaft 2009 „durch Tierhaltung, Düngung und Bearbeitung von mineralischen und organischen Böden (zu denen Moorböden und Feuchtgebiete gehören) etwa 12 % der jährlichen THG-Emissionen“ verursacht, wobei „ein Drittel davon (42,8 Mt<sub>2</sub> CO<sub>2</sub>-Äquivalente) allein durch die Entwässerung und Nutzung von Moorböden entsteht“ (SRU 2012: 244). Für 2007 hatte der SRU dargelegt, dass „die Landwirtschaft in Deutschland an den nationalen Treibhausgas-Emissionen mit insgesamt rund 128 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten jährlich bzw. 13 % beteiligt (6 % bei Kohlendioxid, 48 % bei Methan, 80 % bei Lachgas) ist, davon stammten 77 % aus der Wiederkäuerverdauung (Methan) und aus der ackerbaulichen Nutzung (Kohlendioxid und Lachgas)“ (SRU 2009: 12). Auch der SRU verweist explizit auf die Kohlenstoff freisetzenden Landnutzungsänderungen im Rahmen „der Umwandlung von Wäldern in Ackerland oder Weiden, dem Umbruch von Grünlandflächen oder der Entwässerung von Niedermoorböden“ (SRU 2009: 12). Aus den angeführten Zahlen lässt sich ableiten, dass die Gesamtemissionen der deutschen Landwirtschaft leicht rückläufig sind und der Anteil von Emissionen aus Landnutzungsänderungen (Grünland zu Acker oder Entwässerung von Moorböden) stark an Bedeutung gewinnt. Werden landwirtschaftliche Emissionen der drei THG separat betrachtet, ergibt sich, dass „die Landwirtschaft Hauptverursacher bei den direkt zugeordneten Emissionen von Methan (Anteil: 54 %) und Lachgas (Anteil: 76 %) ist. Demgegenüber sind die Beiträge der Landwirtschaft zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen wenig relevant“ (UBA 2013: 5). Die Emissionen deutscher Landwirtschaft weichen dabei, zumindest gemäß der globalen Zahlen des IPCC aus 2007, nicht von den globalen Emissionen der Landwirtschaft ab, da „agriculture accounts for 10-12 % of total global anthropogenic emissions of GHGs. Agriculture contributes about 47% and 58% of total anthropogenic emissions of CH<sub>4</sub> and N<sub>2</sub>O...“ (IPCC 2007: 503). Für Niedersachsen (vgl. Kap. 7.1.2 *Nationales und subnationale Programm zur THG-Emissionsreduzierung im Agrarsektor*) stellen Flessa/Müller/Plassmann et al. fest, dass „die Landwirtschaft der größte Emittent der Treibhausgase N<sub>2</sub>O und CH<sub>4</sub> ist. Im Jahr 2007 betrug der Anteil der Landwirtschaft an den gesamten CH<sub>4</sub>- und N<sub>2</sub>O-Emissionen in Niedersachsen 63 bzw. 90 %“ (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 5). Kern der genannten Emissionsstatistiken ist, dass die Landwirtschaft bei der Betrachtung globaler, nationaler und subnationaler THG-Emissionen einen Anteil von 7-13% der Gesamtemissionen zu verantworten hat. Dabei sind die landwirtschaftlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen wenig bedeutsam, aber die Methan (CH<sub>4</sub>)- und Lachgas (N<sub>2</sub>O)-Emissionen jeweils zu mindestens 47 % und teilweise bis zu 90 % aus landwirtschaftlicher Landnutzung resultierend. Es ist jedoch anzumerken, dass die Angabe der anteiligen landwirtschaftlichen Emissionen variieren kann, da unterschiedlich Bemessungsgrundlagen herangezogen werden. Fraglich ist etwa, ob lediglich die Emissionen aus direkter landwirtschaftlicher Tätigkeit (Acker- und gartenbauliche Nutzung und Tierhaltung) oder darüber hinaus auch Emissionen aus vor- und nachgelagerter Produktion (Produktion der Produktionsfaktoren;

Produktionsfaktorimport; Verarbeitung; Lagerung, etc.) berücksichtigt werden. Werden nur die direkten landwirtschaftlichen Emissionen beachtet, liegt der Schwerpunkt im Bereich der Methan- und Lachgasemissionen, die deutlich klimarelevanter als die CO<sub>2</sub>-Emissionen sind. UBA und SRU verweisen darauf, dass die Emissionen aus Landnutzungsänderungen wie Grünlandumbruch zur ackerbaulichen Nutzung oder die Kultivierung von Mooren zentral für die Verursachung landwirtschaftlicher THG-Emissionen sind (SRU 2009: 12; UBA 2013: 4). So sind gemäß dem SRU „circa ein Drittel der THG-Emissionen der Landwirtschaft auf die Nutzung und Umwandlung von Moorböden zurückzuführen“ (SRU 2012: 243). Im Ländervergleich weist Deutschland hinsichtlich der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf der Moorfläche keine gute Bilanz auf, da „in Deutschland je km<sup>2</sup> Moorboden fast dreimal so viel CO<sub>2</sub> emittiert wird wie in Finnland, Kontinental-USA oder im europäischen Teil Russlands. Dies spiegelt die Intensität der Nutzung bzw. den ökologischen Zustand der Moorflächen wider“ (SRU 2012: 243). So liegen „etwa 8 % (ca. 13.000 km<sup>2</sup>) der gesamten landwirtschaftlichen Fläche in Deutschland auf Moorböden. Von der Gesamtfläche der Moore werden 32 % als Acker und 40 % als Grünland genutzt“ (SRU 2012: 245). Hauptursachen der Kohlenstoffemissionen auf Moorflächen sind die Trockenlegung für die land- und forstwirtschaftliche Landnutzung und der Torfabbau für den Gartenbau (s. Abschnitt 2.1.2). So „schwankt der natürliche Wasserstand saisonal und liegt zum Beispiel für Hochmoore zwischen Geländeoberfläche und 0,35 m unter Flur. Der häufigste und zugleich folgenreichste Eingriff in den natürlichen Wasserhaushalt ist die Drainage. Die landwirtschaftliche Nutzung als Grünland erfordert einen Wasserstand von circa 0,4 bis 0,8 m unter Flur, Ackerbau benötigt sogar eine Absenkung des Wasserstandes auf 1,0 bis 1,2 m unter Flur“ (ebd. 244/245). Im Rahmen intensiver Ackerbaunutzung wird neben dieser deutlichen Wasserstandreduzierung der Moorflächen zusätzlich Stickstoff durch Düngung eingetragen, weshalb „neben CO<sub>2</sub> auch Lachgas (N<sub>2</sub>O) entsteht“ (ebd.: 246). Somit kann die intensive ackerbauliche Nutzung entwässerter Moorböden „nach Einschätzung der Bundesfachbehörden...THG-Emissionen von bis zu 15 t CO<sub>2</sub>eq pro Hektar und Jahr“ oder gemäß anderer wissenschaftlicher Quellen „20 bis 40 t CO<sub>2</sub>eq pro Hektar und Jahr“ (ebd.: 246) verursachen. Für 2009 wurden der „Agrarnutzung von organischen Moorböden 40,4 Mt CO<sub>2</sub>eq“ in Verbindung mit dem „Torfabbau von 2,4 Mt...Gesamtemissionen von 42,8 Mt aus Moorböden“ (SRU 2012: 246) zugeordnet, was „4,4 % der deutschen Brutto-Gesamtemissionen“ (ebd.: 247) entspricht. Dieser Anteil ist bezogen auf die Bodenqualität der Moorböden betriebswirtschaftlich a priori nicht nachvollziehbar, da „Moorböden trotz des hohen Humusgehaltes aufgrund der Nährstoffarmut (Hochmoorböden) bzw. ungünstiger physikalischer und chemischer Bodenverhältnisse als Niedrigertragsflächen gelten“ (ebd.: 249). Dennoch würden diese Standorte „aus Mangel an Ausweichflächen in Gegenden mit ausgedehnten Niedermoorböden sowie wegen der familiären Bindung kleinbäuerlicher Betriebe an diese Flächen genutzt“ und zudem „geht ein wesentlicher Anreiz dabei auch von der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) aus. Um Fördermittel aus der GAP zu erhalten, müssen selbst auf stillgelegten Flächen Pflegemaßnahmen wie Mulchen oder Mähen durchgeführt werden, die eine

Entwässerung erfordern (Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen 2011)“ (SRU 2012: 249). Hieran kann die zentrale Bedeutung des Produktionsfaktors Grund und Boden und der Steuerungsimpulse der GAP für die ökologische wie ökonomische Entwicklung des Agrarsektors abgelesen werden. Ökologisch fragwürdig hinsichtlich der Begrenzung von THG-Emissionen ist somit die intensive ackerbauliche Nutzung von Moorflächen. Deshalb führen Flessa/Müller/Plassmann an, dass „die landwirtschaftliche Produktion auf entwässerten Moorböden stark klimabelastend ist, da die Torfmineralisation hohe CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht. Eine Minderung der Treibhausgasemission kann nur durch die Anhebung des Wasserspiegels der Moorböden erreicht werden. Moorschutz (Erhalt und Neubildung von Torf) erfordert die nahezu vollständige Vernässung des Torfkörpers. Dies schließt die herkömmliche landwirtschaftliche Nutzung der Moore als Acker oder Grünland aus“ (Flessa/Müller/Plassmann 2012: 15/16). Somit besteht auch hier wieder eine Alles-oder-nichts-Entscheidung (vgl. Kap. 6.3.2.1 *Toxizität der Pflanzenschutzmittelanwendung*) zwischen herkömmlicher landwirtschaftlicher Nutzung von Moorböden und Moorschutz als Beitrag zum Klima- und Naturschutz. Dieser Gegensatz zwischen Ökonomie und Ökologie hinsichtlich der bodennutzungsbezogenen THG-Emissionen wird von Osterburg/Nitsch/Laggner/Roggendorf durch den Verweis darauf unterstützt, dass „im untersuchten Zeitraum von 2005 bis 2007 sich die Maisfläche sowie die für nachwachsende Rohstoffe genutzte Fläche zum Teil sehr deutlich ausgedehnt haben, gleichzeitig ist die nicht genutzte Flächenstilllegung zurückgegangen. Flächen, auf denen sich die nicht genutzte Flächenstilllegung bisher besonders konzentriert hat, wie Überschwemmungsgebiete, FFH- und Naturschutzschutzgebiete oder Moorböden, sind vom Rückgang der Stilllegung und der Ausdehnung der nachwachsende Rohstoffe in besonderem Maße betroffen. Die Ausdehnung des Maisanbaus erfolgt ebenfalls vergleichsweise gleichverteilt im Raum, allerdings zeigt sich eine deutlich höhere Zuwachsrates auf Moorflächen“ (Osterburg/Nitsch 2009: 43). Im Rahmen der politisch angestrebten Energietransformation wurde die landwirtschaftliche Nutzung von Moorböden folglich intensiviert. Moorschutz wurde zu Gunsten ackerbaulicher Nutzung mit dem Ziel der energetischen Verwendung der Erntesubstrate zurückgefahren. Im Rahmen der GAP spielte Klimaschutz bis zur anstehenden Reform für den Zeitraum 2014-2020 eine untergeordnete Rolle (UBA 2013: 12). Im Rahmen der „Neuen Herausforderungen“ sollen Aspekte des Klimaschutzes in die GAP aufgenommen werden (EU-Kommission 2010b: 6; 8), „dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass die heutige Landwirtschaft vielfältig negativ auf die Umwelt wirkt und die Gemeinsame Agrarpolitik diesen Trend bislang nicht bremste sondern eher förderte“ (UBA 2013: 10). So fehlen gemäß dem UBA „bislang spezifische THG-Emissionsminderungsziele für die Landwirtschaft. Gleichwohl bestehen eine Vielzahl von Fördermaßnahmen und ordnungsrechtlichen Vorgaben, die die landwirtschaftliche Produktion direkt oder mittelbar auch die THG-Emissionen der Landwirtschaft beeinflussen“ (UBA 2013: 12). Die deutsche Agrarministerkonferenz (AMK) hat vor dem beschriebenen Hintergrund „die Notwendigkeit weiterer Schritte zur Reduzierung der

Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft betont und als zentrale Handlungsfelder u. a. die Optimierung des Stickstoffmanagements und den Erhalt und die nachhaltige Nutzung von Kohlenstoffspeichern benannt“ (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 9). Dieses steht im Widerspruch zur Realität der ackerbaulichen Nutzung von Moorböden und zur Bedeutung der landwirtschaftlichen Düngungspraxis. So stammen „in Niedersachsen über 95 % der NH<sub>3</sub>-Emission aus der Landwirtschaft. Ammoniak wird im Zuge der Lagerung und Ausbringung tierischer Wirtschaftsdünger freigesetzt (118 kt NH<sub>3</sub> in 2009 oder 88 % der landwirtschaftlichen NH<sub>3</sub>-Emission in Niedersachsen). Eine weitere wichtige NH<sub>3</sub>-Quelle ist die Ausbringung harnstoffhaltiger Mineraldünger (2009: 15 kt NH<sub>3</sub>). Die NH<sub>3</sub>-Gesamtemission ist seit 1990 weitgehend unverändert geblieben. Sinkenden Emissionen aus dem Bereich Wirtschaftsdüngermanagement stehen steigende Emissionen aus dem zunehmenden Einsatz harnstoffhaltiger Stickstoffdünger gegenüber“ (ebd.: 7). Die Ammoniak-Emissionen im Rahmen des Wirtschaftsdünger- und Mineraldüngermanagements stellen einen Produktionsfaktorüberschuss dar, welcher neben THG-Emissionen durch Produktion und Import (Mineraldünger) auch „naturnahe Ökosysteme belastet, zu indirekten N<sub>2</sub>O-Emissionen führt und die Stickstoffeffizienz der landwirtschaftlichen Produktion verringert“ (ebd.: 13). Flessa/Müller/Plassmann verweisen darauf, dass „die Bereitstellung von synthetischem Stickstoffdünger mit ca. 2.130 kt CO<sub>2</sub>-Äq.“ von großer Bedeutung für die Klimabilanz der Landwirtschaft ist. Daneben sind als weitere Emissionsquellen der direkte Energieverbrauch und der Import von im Ausland produzierten Futtermitteln in Niedersachsen bedeutsam (ebd.: 6).

#### **6.4 Zusammenfassung**

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die ökologische Dimension Europäischer Agrarpolitik, und insbesondere der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) als politischer Rahmen, durch die Integration von klima-, umwelt- und naturschutzfachlichen Zielen und Instrumenten seit den Agrarreformen zu Beginn der 1990er-Jahre gestärkt wurde. Mit diesen Reformen wurden neben die primär markt-, einkommens- und exportorientierten Ziele der GAP zunächst umwelt- und naturschutzpolitische und seit wenigen Jahren auch klimaschutzpolitische Ziele gestellt. In der Fachliteratur wird diese Erweiterung der agrarökonomischen Perspektive um eine ökologische Dimension teilweise sogar als Paradigmenwechsel bezeichnet (Buller 2002: 105; Petrick 2008: 252). Feindt hat jedoch darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund divergierender Interessenlagen in der agrarpolitischen Arena auf EU-Ebene und daraus resultierendem Kompromisszwang hinsichtlich der Leitprinzipien der GAP eher von Kontinuität als von Politik- oder gar Paradigmenwechsel gesprochen werden muss (Feindt 2010: 311). Für diese Perspektive spricht etwa, dass im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) hinsichtlich der GAP lediglich markt-, einkommens- und preispolitische Ziele aufgeführt sind.

Zur Umsetzung der agrarumweltpolitischen Ziele wurden verschiedene Steuerungsinstrumente entwickelt und in das Politikmuster der GAP aufgenommen. Diese Steuerungsinstrumente können primär in den GAP-Teilbereich der

Agrarumweltpolitik eingeordnet werden, welche deshalb hinsichtlich der Ökologieorientierung europäischer Agrarpolitik von zentraler Bedeutung ist. Vor diesem Hintergrund wird häufig von der „Multifunktionalität“ der GAP gesprochen. Dennoch haben auch Maßnahmen anderer GAP-Teilbereiche, z. B. agrarpreispolitische Reformansätze wie die Rückführung der Preisgarantien und der Exporterstattungen mit der Folge einer stärkeren Effizienzorientierung beim Ressourceneinsatz oder die obligatorische Flächenstilllegung zum Abbau der Produktionsüberschüsse (agrarpolitisches Ziel: Agrarmarktstabilität) mit der Schaffung von Habitaten für die Entwicklung der Wildbiodiversität oder agrareinkommenspolitische Innovationen wie die Entkoppelung der Direktzahlungen von der Produktion, ökologisch vorteilhafte Entwicklungen ausgelöst. Für die Agrarumweltpolitik ist jedoch festzustellen, dass etwa im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) unter den Zielen der GAP keine ökologischen Ziele festgehalten sind. Auf der Zielebene der GAP wird der „Multifunktionalität“ nicht entsprochen. Im Rahmen der Agrarumweltpolitik sind die umwelt- und naturschutzpolitische Steuerung durch die finanzielle Förderung der Maßnahmen gemäß der ELER-Verordnung, die Förderung des Ökolandbaus und die Cross Compliance-Regelung mit den Grundanforderungen an die Betriebsführung und die Auflagen zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) gemäß VO (EU) 73/2009 von zentraler Bedeutung. Ökologieorientiert stark wirksam werden die Förderung des Ökolandbaus und die Agrarumweltprogramme im Rahmen der ELER-VO nur auf wenigen ausgewählten Standorten, da deren finanzielle Ausstattung in Relation zur konventionellen Förderung gering und die Teilnahme an den Maßnahmen der Agrarumweltprogramme freiwillig ist. Darüber hinaus werden Extensivierungs- und Ökologierungsmaßnahmen meist nur auf kaum für die ackerbauliche Nutzung geeigneten Standorten durchgeführt. Die Cross Compliance-Regelungen beinhalten das Potential der flächendeckenden Sicherung von ökologieorientierten Standards, allerdings sind die einzuhaltenden Standards Mindestanforderungen und die Kontrollrate gering.

Die positiven Externalitäten Europäischer Agrarpolitik sind gebunden an eine extensive Produktionsweise. So können neben dem Erhalt der Kulturlandschaft im Rahmen der intensivierten Agrarproduktion keine zusätzlichen Ökosystemleistungen bereitgestellt werden. Ökosystemleistungen wie Erhalt und Förderung der Wildbiodiversität, Erhalt der Agrobiodiversität, Sicherung von Böden mit höheren Bodenkohlenstoffvorräten wie Moorflächen und Dauergrünland oder Schutz regionaler Wasserressourcen werden nur bei geringeren Produktionsintensitäten gewährleistet. Die Bereitstellung von nachwachsenden Rohstoffen zur Bewältigung der Energieerzeugungstransformation geht einher mit der Verlagerung von Grünlandstandorten, wobei der umwelt- und naturschutzfachliche Wert der Flächen wie Bodenkohlenstoffvorräte keine Rolle spielt. Auch der Erhalt der Agrobiodiversität hängt als Nischenphänomen von den Agrarumweltprogrammen ab, stellt jedoch keinen flächendeckenden Aspekt der Agrarpolitik dar.

Negative Externalitäten europäischer Agrarproduktion und Agrarpolitik bestehen in der intensiven Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit gravierenden Auswirkungen auf die Wildbiodiversität in der Agrarlandschaft, insbesondere Insekten und Amphibien sind betroffen, landwirtschaftlichen Stoffeinträgen in Böden und regionale Wasserressourcen, wobei insbesondere Mineralstoffe (Nitrate), Bodensedimente und Veterinärprodukte Schwerpunkte bilden, und landwirtschaftlichen Emissionen aus den Produktionsbereichen Nutztierhaltung, Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger tierischer Herkunft, Stickstoffdüngung, Grünlandumbruch und der Kultivierung von Mooren. Landwirtschaftliche Methan- und Lachgasemissionen bilden gemessen an den Gesamtemissionen, sowohl national, wie auf EU-Ebene als auch global, die Emissionsschwerpunkte. Diese Problematik greifen Clark und Dellachiesa mit dem Hinweis auf, dass „more attention must be devoted to reducing pollution emissions from the agricultural sector“ (Clark/Dellachiesa 2013: 22). Clark/Dellachiesa verweisen darauf, dass signifikante Fortschritte im Bereich der umwelt- und Klimaschutzpolitischen THG-Emissionsreduzierung nicht durch Maßnahmen im Industriegesektor der Industrieländer, sondern durch Emissionsreduzierungen im Agrarsektor, insbesondere von Ländern mit niedrigen und mittleren Einkommen, erreicht werden können (ebd.: 22). Diese Feststellung ist für die Ausrichtung globaler Umwelt- und Klimaschutzpolitik von zentraler Bedeutung. Vor dem Hintergrund, dass die deutsche Landwirtschaft für 54% der Methan- und 76% der Lachgasemissionen in Deutschland verantwortlich ist (UBA 2013: 5), gilt, dass die sektorübergreifenden Klimaschutzbemühungen den Agrarsektor stärker in den Blick nehmen müssen. Im Bereich des Schutzes der Wildbiodiversität durch europäisches Pflanzenschutzmittelrecht erweist sich die Risikobewertung chemischer Pflanzenschutzmittel insbesondere hinsichtlich der Tiergruppen Insekten und Amphibien als unzureichend, da die EU-Zulassungsverordnung für PSM (VO (EG) 1107/2009) die Erreichung der biodiversitätsbezogenen Ziele der EU nicht unterstützt (UBA 2010b: 1). Die Abnahme der Artenvielfalt wird durch die PSM-Regulierung nicht gebremst. Auch im Bereich landwirtschaftlicher Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden und Wasser kann eine Trendwende zu einer wenig belastenden Produktionsweise durch die begleitende Agrarumweltpolitik nicht festgestellt werden (OECD 2012a; OECD 2012b).



## **7. Fallstudien zur Ökologisierung der Agrarpolitik in den Bundesländern Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt**

### **7.1 Fallstudie 1: Reduzierung der THG-Emissionen aus landwirtschaftlicher Produktion im Rahmen der Agrarpolitiken BB, NI, NW und ST**

#### **7.1.1 EU-Klimaschutzprogramm für den Agrarsektor**

Die Reduzierung landwirtschaftlicher Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen) ist ein Teilziel des Programms zur Vermeidung des Klimawandels und zur Anpassung an Klimawandel bedingte Entwicklungen der EU-Kommission. Grundlage des Klimaschutz-Programms der EU-Kommission sind internationale Verpflichtungen, so die Konvention zur Vermeidung und Verminderung weitreichender grenzüberschreitender Luftverunreinigungen (UNECE – CLRTAP (United Nations Economic Commission for Europe – Convention on Long-range Transboundary Air Pollution)), die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) und das Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (vgl. Art. 2 (1) iii) „Förderung nachhaltiger landwirtschaftlicher Bewirtschaftungsformen unter Berücksichtigung von Überlegungen zu Klimaänderungen“), sowie gemeinschaftsrechtliche Beschlüsse, z. B. die Entscheidung des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen (2002/358/EG).

##### **7.1.1.1 Entscheidungsvorbereitung und informationelle Steuerung**

Dieses „Nachhaltigkeits“-Programm mit Schwerpunktsetzung im Bereich Klimaschutz ist aus verschiedenen Bestandteilen zusammengesetzt, so exemplarisch dem *Grünbuch zur Anpassung an den Klimawandel* (2007a), der Studie *„Adaptation to climate change in the agricultural sector“* (Iglesias/Avis/Benzie 2007), dem sog. *„GAP-Gesundheitscheck“* (2007b), welcher auch die Fortschritte im Bereich Ökologisierung der GAP prüfen und weiterentwickeln sollte, dem *WEISSBUCH – Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen* (2009a), dem *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT: The role of European agriculture in climate change mitigation* (2009b) und der *Mitteilung zur Entwicklung der GAP bis 2020* (2010), in der die neuen Herausforderungen wie Klimawandel und entsprechende Klimaschutz-Maßnahmen skizziert wurden. Das Klimaschutz-Programm der EU-Kommission für den Agrarsektor umfasst folglich eine Vielzahl informationeller Instrumente zur Vorbereitung und Ausgestaltung europäischer, nationaler und subnationaler Agrarpolitiken und zur Steuerung betrieblicher Landbewirtschaftung.

### 7.1.1.2 Regulative Steuerung

Daneben steht eine Vielzahl an Gesetzestexten zur Reduzierung von THG-Emissionen, exemplarisch etwa:

-zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen (Verordnung (EG) Nr. 443/2009),

-zur Gestaltung eines Systems für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (Richtlinie 2003/87/EG),

-zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt (Richtlinie 2001/77/EG),

-über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe (Richtlinie 2001/81/EG), in Artikel 4 der RL 2001/81/EG ist etwa festgehalten, dass „die Mitgliedstaaten bis spätestens 2010 ihre nationalen Emissionen an Schwefeldioxid (SO<sub>2</sub>), Stickstoffoxiden (NO<sub>x</sub>), flüchtigen organischen Verbindungen (VOC) und Ammoniak (NH<sub>3</sub>) auf die in Anhang I festgelegten Emissionshöchstmengen begrenzen“,

-über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020 (Entscheidung Nr. 406/2009/EG), in Anhang II der Entscheidung ist aufgeführt, dass die Bundesrepublik Deutschland bis 2020 14% weniger THG bezogen auf das Jahr 2005 emittieren darf. Diese und weitere regulative Instrumente, deren Wirksamkeit im Falle der Richtlinien zudem der nationalstaatlichen Umsetzung bedarf, besitzen jedoch nur einen mittelbaren Zusammenhang zur Ausgestaltung der GAP, nationaler Agrarpolitiken und zum Agrarsektor. So gilt dies etwa für die Richtlinie 2001/81/EG über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, wonach die nationalen Emissionshöchstmengen etwa für Stickstoffoxide (NO<sub>x</sub>), von denen NO<sub>2</sub> (Stickstoffdioxid) besonders klimawirksam ist, aber auch Ammoniak, wegen der Eutrophierung des Bodens, zu begrenzen sind. Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) (Lachgas) wird in Deutschland zu 76 % (UBA 2013a: 5) und Ammoniak, welches nicht zu den Treibhausgasen gezählt wird, aber mittelbar durch Stickstoffdeposition zur NO<sub>2</sub>-Emission beiträgt, zu über 90 % im Rahmen landwirtschaftlicher Tierhaltung und Bodennutzung erzeugt. 2009 entstanden ca. 24 % der deutschen, landwirtschaftlichen NH<sub>3</sub>-Emissionen in der Agrarproduktion Niedersachsens (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 7), was deren Bedeutung im Rahmen nationaler Gesamtemissionen widerspiegelt und eine Grundlage für Maßnahmen zur Reduzierung landwirtschaftlicher Luftschadstoff- und THG-Emissionen darstellt. Insgesamt ist zu erkennen, dass die regulative Steuerung im Bereich der Reduzierung von THG-Emissionen den Agrarsektor nicht direkt fokussiert. Der Agrarsektor wird im Rahmen der regulativen Steuerung zur Reduzierung von THG-Emissionen als ein Bereich von mehreren gesehen in dem Emissionen vermieden werden können, jedoch wird auf EU-Ebene nicht direkt die nationale Auswahl der

Emissionsminderungsmaßnahmen bestimmt. Vielmehr bestehen die zentralen klimapolitischen Instrumente auf EU-Ebene aus dem EU-Emissionszertifikatshandelsystem, der EU-Politik zur Förderung Erneuerbarer Energiequellen, welche die konkrete Ausgestaltung der EE-Förderpolitik gemäß des Subsidiaritätsprinzips den Mitgliedsstaaten überlässt, und der Politik zur Förderung von Energieeffizienz, Energy Efficiency Directive, welche auch zur Standardisierung von energieintensiven Produkten beiträgt (SRU 2013: 8/9). Diese instrumentelle Rahmensetzung auf EU-Ebene betrifft den Agrarsektor ebenfalls nur mittelbar, etwa im Bereich der Verstromung von Biomasse aus Ackerpflanzen. Es besteht folglich ein großer Handlungsspielraum auf nationalstaatlicher Ebene hinsichtlich der Fragestellung, inwieweit im Agrarsektor Anstrengungen zur Emissionsreduzierung unternommen werden müssen.

### **7.1.1.3 Ökonomische Steuerung**

Die EU-Kommission wies jedoch 2007 in ihrem Grünbuch zur Anpassung an den Klimawandel daraufhin, dass „im Zuge des Klimawandels die Funktion des EU-Agrar- und Forstsektors als Bereitsteller von Umwelt- und Ökosystemdienstleistungen immer bedeutender wird. Auch die Förderung klimaresistenter Waldbewirtschaftungssysteme, Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen mit Schwerpunkt auf der Rückhaltung von organischem Kohlenstoff (z. B. keine oder minimale Bodenbearbeitung) und der Schutz von Dauergrünland sind Klimaschutzmaßnahmen, die dazu beitragen dürften, die mit dem Klimawandel verbundenen Risiken zu bewältigen“ (EU-Kommission 2007a: 17). Darüber hinaus müsse bei der Gestaltung der Förder- und Regulierungspraxis im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) darauf geachtet werden, dass „die GAP gute Bewirtschaftungspraktiken, die mit den neuen Klimabedingungen vereinbar sind und proaktiv zur Erhaltung und zum Schutz der Umwelt beitragen, fördern kann.“ (EU-Kommission 2007a: 17). Es wird ersichtlich, dass die Kommission einerseits bereits die Herausforderungen sich ändernder ökologischer Rahmenbedingungen für den Agrarsektor als zentrales Handlungsfeld identifiziert hat. Zugleich verweist die EU-Kommission auf die Notwendigkeit „das Potenzial des Agrarsektors in Bezug auf Klimaschutz und Anpassung“ zu steigern und „seine Fähigkeit, durch Minderung der Treibhausgasemissionen, Maßnahmen für eine effizientere Erzeugung (einschließlich Verbesserungen der Energieeffizienz), Biomasseerzeugung und Erzeugung erneuerbarer Energien, CO<sub>2</sub>-Abscheidung und Schutz von Boden-CO<sub>2</sub>, auf der Grundlage von Innovationen einen positiven Beitrag zu leisten“ (EU-Kommission 2010: 6). Ersichtlich wird aus den Anmerkungen, wonach im Rahmen der GAP „die Förderung klimaresistenter Waldbewirtschaftungssysteme, Bodenbewirtschaftungsmaßnahmen mit Schwerpunkt auf der Rückhaltung von organischem Kohlenstoff (z. B. keine oder minimale Bodenbearbeitung) und der Schutz von Dauergrünland“ verstärkt und geprüft werden müsse, wie „die GAP gute Bewirtschaftungspraktiken, die mit den neuen Klimabedingungen vereinbar sind und proaktiv zur Erhaltung und zum Schutz der Umwelt beitragen, fördern kann“ (EU-

Kommission 2007a: 17), dass die Umsetzung des Teilziels der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen durch den Einsatz ökonomischer Instrumente, also die monetäre Förderung klimaschonender Bewirtschaftungspraktiken im Rahmen der ersten und insbesondere der zweiten Säule der GAP, erreicht werden soll. Expliziert wird diese Präferenz der finanziellen Steuerung durch den Hinweis der EU-Kommission (European Commission 2012), dass landwirtschaftliche Unternehmen THG-Emissionen reduzieren können, indem die Maßnahmen der ländlichen Entwicklung zur:

-Modernisierung der Betriebe über Energieeffizienzsteigerungen (Agrarinvestitionsförderung),

-Förderung der Erzeugung von Biogas,

-und zur Kompensation von Zusatzkosten durch Klima- und Umweltschutzmaßnahmen (Agrarumweltprogramme) beitragen.

### **7.1.2 Nationales und subnationales Programm zur THG-Emissionsreduzierung im Agrarsektor**

Fraglich ist nun, inwieweit die Bundesrepublik Deutschland (BRD) und die Bundesländer Brandenburg (BB), Niedersachsen (NI), Nordrhein-Westfalen (NW) und Sachsen-Anhalt (ST) der Problemanalyse und den Zielen, Instrumenten und Gestaltungshinweisen des „EU-Klimaschutzprogramms für den Agrarsektor“ in den zurückliegenden Förderperioden (2000- 2006 und 2007-2013) entsprochen und Klimaschutzziele durch informationelle, regulative und finanzielle Instrumente unterstützt haben. Eine grundsätzliche Diskrepanz zwischen sektoralen Zielen und Instrumenten wurde für die Politiksektoren Forstwirtschaft (Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013: 21) und Agrarwirtschaft (Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013: 394) insbesondere im Bereich Ökologie bereits festgestellt, inwieweit dieses für den Fall der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen durch die Agrarpolitiken der Bundesländer Brandenburg (BB), Niedersachsen (NI), Nordrhein-Westfalen (NW) und Sachsen-Anhalt (ST) gilt, ob THG-Emissionsreduzierung überhaupt politisch problematisiert wurde und inwieweit im Rahmen der Politikformulierung und Implementierung einzelne AkteurInnen ihre Interessen durchsetzen konnten, wird nachfolgend aufgezeigt. Ist Deutschland bezogen auf den Klimaschutz als Teilbereich des EU-Umweltschutzes in der Agrarpolitik ein „Ökologie-Musterland“? Haben die Agrarpolitiken der Bundesländer Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt zur Vermeidung von landwirtschaftlichen THG-Emissionen beitragen können? Untersucht wurde, inwieweit allgemeine und agrarsektorspezifische Klimaschutzziele und Instrumente der EU in den Bundesländern BB, NI, NW und ST und vereinzelt auf Bundesebene umgesetzt und genutzt wurden, und ob agrarpolitische Maßnahmen auch zu einer Erhöhung von landwirtschaftlichen THG-Emissionen führten. Dabei steht im Vordergrund aufzuzeigen, warum bestehende Handlungsspielräume genutzt

oder nicht genutzt wurden und welche AkteurInnen wie Einfluss auf die Politikformulierung und –implementierung genommen haben. Unter Ökologisierung wird nachfolgend auch die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen subsumiert. Vor dem Hintergrund der ersten Forschungshypothese ist anzunehmen, dass die Reduzierung von THG-Emissionen durch agrarpolitische Maßnahmen von einflussreichen SektorakteurInnen unterbunden werden konnte. Dies würde bedeuten, dass keine Fortschritte im Bereich der Vermeidung von THG-Emissionen durch agrarpolitische Maßnahmen erzielt werden konnten. Flessa/Müller/Plassmann et al. verweisen darauf, dass etwa in Niedersachsen die landwirtschaftliche Nutzung von Moorstandorten und die Freisetzung von NH<sub>3</sub>-Emissionen aus Lagerung und Ausbringung tierischer Wirtschaftsdünger und harnstoffhaltiger Mineraldünger zu einer Stagnation der NH<sub>3</sub>-Gesamtemissionen seit 1990 führten (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012: 7). NH<sub>3</sub>-Emissionen werden zumindest indirekte Klimawirksamkeit zugesprochen. Auch hat das Umweltbundesamt in einer Übersicht über umweltschädigende Subventionierung in Deutschland nachgewiesen, dass die Agrarförderung der Europäischen Union und die Förderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ Primäreffekte in den Bereichen Klima, d. h. agrarpolitische Maßnahmen führen zur Erhöhung landwirtschaftlicher THG-Emissionen, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft verursacht (UBA 2013a). Eine Quantifizierung wurde jedoch nicht vorgenommen. Durch die „Steuervergütung für Agrardiesel 2008: 135 Mio. 2010: 395 Mio.“ und die „Subventionen für Branntweinproduktion 2008: 80 Mio. 2010: 75 Mio.“ würden zudem Primäreffekte im Bereich Klima verursacht (UBA 2013b). Osterburg/Rüter/Freibauer et al. verweisen zudem darauf, dass seit 2000 auf Bundesebene als „Klimaschutzmaßnahme im Agrar- und Forstbereich vor allem die energetische Nutzung von Biomasse“ (2013: 50) angeführt wurde. Die AutorInnen ergänzen, dass im Agrarsektor im Gegensatz zum Forstsektor, und den klimaschutzpolitischen Zielstellungen in der Waldstrategie 2020 samt des Waldklimafonds, keine umfassende Klimaschutzstrategie entwickelt wurde (Osterburg/Rüter/Freibauer et al. 2013: 51). Daraus folgt die Dominanz der bioenergiepolitischen Ziele in den klimaschutzbezogenen Agrarpolitikmaßnahmen der Länder (ebd.: 63).

#### **7.1.2.1 Informationelle und kooperative Steuerung der THG-Emissionsreduzierung in den Bundesländern Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt – Landwirtschaftliche Unternehmensberatung**

Im Rahmen der Ausgestaltung der Cross Compliance-Regelungen zur finanziellen und regulativen Steuerung landwirtschaftlicher Bewirtschaftungspraxis und zur informationellen Begleitung der Betriebe bei der Umsetzung der Mindestanforderungen an die Betriebsführung und der Erreichung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (GLÖZ; engl. GAEC (good agricultural and environmental conditions)) wurde den Mitgliedstaaten im Rahmen

der Verordnung 73/2009 EG (zuvor VO (EG) 1782/2003) über die Direktzahlungen vorgegeben, Systeme der „landwirtschaftlichen Betriebsberatung“ zu organisieren (European Commission 2010). Im Rahmen dieser Beratung können auch über diese Auflagen hinaus gehende Beratungsinhalte angeboten werden, so zu den sog. Neuen Herausforderungen wie „Klimaschutz“ (vgl. BMEL 2009: GAK-Rahmenplan 2009-2012: 30-33; BMEL 2010: GAK-Rahmenplan 2010-2013:30-33; Knierim/Knuth/Rupschus/Schläfke 2011: 25). In den GAK-Rahmenplänen wird die Reduzierung der THG-Emissionen in genannten Abschnitten jedoch nicht im Detail genannt. Im Kontrast dazu beinhaltet der Entwurf über die Fördergrundsätze des Rahmenplans ab 2014, dass Ziele bzw. Fördergrundsätze einzelbetrieblicher Beratung der „Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft mit Schwerpunkt auf den Bereichen...Verbesserung der Effizienz der Energienutzung in der Landwirtschaft..., Erleichterung der Lieferung und Verwendung von erneuerbaren Energiequellen..., Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Distickstoffmonoxid- und Methanemissionen, Förderung der CO<sub>2</sub>-Bindung in der Landwirtschaft“ (BMELV Entwurf GAK-Rahmenplan 2014: Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen) sind. Es wird ersichtlich, dass die Reduzierung von THG-Emissionen im Bereich landwirtschaftlicher Betriebsberatung und Förderung einzelbetrieblicher Beratung in Verbindung mit Managementsystemen, welche bereits zur ökonomischen Steuerung im Bereich THG-Emissionsreduzierung zählt, auf Bundesebene bis zur Entwicklung der Förderperiode 2014-2020 nur mittelbar, „Umweltaspekte der gesamten Produktion“ und „Förderung der einzelbetrieblichen Energieberatung“ (BMEL 2010: GAK-Rahmenplan 2010-2013: 31, 32/33), Gegenstand war. Die einzelbetriebliche Beratung wird in den Bundesländern Brandenburg (BB), Niedersachsen (NI), Nordrhein-Westfalen (NW) und Sachsen-Anhalt (ST) unterschiedlich organisiert. In BB und ST wurde die Beratung privatisiert und an Einzelpersonen bzw. Unternehmen und Beraterzusammenschlüsse übertragen. Dieser Privatberatung in BB und ST steht in NI und NW die Beratung durch die Landwirtschaftskammern (Kammerberatung) gegenüber. Da in diesen Ländern im Gegensatz zu etwa Baden-Württemberg und Bayern keine Officialberatung bereitgestellt wird, bestehen in NI (Richtlinie „Einzelbetriebliche Beratung im Hinblick auf den Klimawandel, die Wasserwirtschaft, die biologische Vielfalt und weitere Herausforderungen für die Landwirtschaft“), NW (Richtlinien des Landes Nordrhein-Westfalen über die Gewährung von Zuwendungen zur Inanspruchnahme von Beratungsdiensten für landwirtschaftliche Betriebe vom 27.06.2007- II -6 - 2572.03, geändert durch RdErl. d. Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz – II-6-2572.03 – vom 23.04.2012 und II-B3-2572.03 – v. 25.09.2013) und ST (Richtlinie über die „Gewährung von Zuwendungen für die Teilnahme von Landwirten an zertifizierungsfähigen gesamtbetrieblichen Qualitäts- und Umweltmanagementsystemen“) Fördermittel für Landwirtschaftsunternehmen zum Kauf von Beratungsdienstleistungen. In BB besteht dagegen keine monetäre Beratungsförderung.

### 7.1.2.1.1 Brandenburg (BB)

In Brandenburg existiert keine Kammer- oder Officialberatung. Die landwirtschaftliche Betriebsberatung erfolgt ausschließlich durch Einzelpersonen aus privatkapitalistischen Unternehmen, welche individuell anerkannt werden (Knierim/Knuth/Rupschus/Schläpke 2011: 66). Ergänzend dazu wurde das GAP- Informations- und Beratungssystem Brandenburg-Berlin (GIBB) installiert, welches landwirtschaftlichen Betrieben direkt Informationen zur Verfügung stellen und die Anerkennung und Weiterbildung der Betriebsberater fördern soll (ebd.: 67). Damit hat BB ähnlich wie Thüringen und Sachsen-Anhalt die neoliberale Strategie der Privatisierung und Kommodifizierung der Beratungsdienstleistungen gewählt (vgl. zu den umweltpolitischen Auswirkungen von Deregulierung und Privatisierung Collier 1998). Organisatorisch unterscheidet sich die Beratung etwa ggü. Thüringen, welches die Anerkennung als Beratungseinrichtung privatkapitalistischen Unternehmen statt Einzelpersonen gewährt (Knierim/Knuth/Rupschus/Schläpke 2011: 52/55). Bis zum Jahr 2001 wurde Beratung durch das Land Brandenburg finanziell gefördert, danach entfiel diese Förderung vollständig. THG-Emissionen und deren Reduzierung besitzen in der landwirtschaftlichen Betriebsberatung eine nachrangige Rolle (EG 1, 18.11.2013). Dieses folge aus der Agrarstruktur und der Bewirtschaftungspraxis in BB, welche durch eine geringe Tierkonzentration und der im Vergleich zu anderen Bundesländern (insbesondere NI) moderaten Nährstoffbilanzen bei Mineraldüngern gekennzeichnet sei (EG 1, 18.11.2013). Bedeutsamer im Rahmen landwirtschaftlicher Beratung seien die Cross Compliance Bereiche technischer Pflanzenschutz in der Pflanzenproduktion, Tierkennzeichnung und Registrierung in der Tierproduktion und betriebswirtschaftliche Beratung (Knierim/Knuth/Rupschus/Schläpke 2011: 70/72). Erneuerbare Energien und Umweltschutz sind gemäß einer Befragung von BetriebsberaterInnen nach Spezialisierung nur Randthemen (ebd.: 73). Auch wurde vorgetragen, dass auf landespolitischer Ebene Klimaschutz und THG-Emissionsreduzierung in der Landwirtschaft eine untergeordnete Rolle spiele (EG 1, 18.11.2013), was Rückschlüsse auf die nachrangige Bearbeitung des Themas im Rahmen der einzelbetrieblichen Beratung zulässt. Auffällig ist, dass lediglich 8 von 43 der vom Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL) Brandenburg anerkannten Cross-Compliance-BeraterInnen in ihren Leistungsprofilen Beratungsleistungen zu der „Neuen Herausforderung“ Klimawandel anbieten (MIL BB 2013a: *Liste der vom MIL Brandenburg anerkannten Cross-Compliance-BeraterInnen*; liegt als pdf-Dokument vor). Einen anderen Weg der Organisation der einzelbetrieblichen Beratung hat Mecklenburg-Vorpommern gewählt. Neben der überwiegend kommerziell ausgerichteten Beratung durch privatkapitalistische Unternehmen wird die staatlich finanzierte Officialberatung innerhalb einer privaten Beratungsorganisation (LMS Agrarberatung GmbH und „Zuständige Stelle für landwirtschaftliches Fachrecht und Beratung“ (LFB)) durchgeführt (Knierim/Knuth/Rupschus/Schläpke 2011: 50 und EG 1, 18.11.2013).

### **7.1.2.1.2 Niedersachsen (NI)**

Das Budget des „Programms zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013“ (PROFIL) für die einzelbetriebliche Beratung wurde mit der fünften Programmänderung um „2,8 Mio. € öffentliche Mittel auf rund 13,8 Mio. € verringert“ (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2013a: 30). Unberührt davon ist eine steigende Nachfrage nach Beratungsleistungen der landwirtschaftlichen Betriebe bezogen auf die „Neuen Herausforderungen“ (ebd.: 30). Den Schwerpunkt der Beratungsnachfrage bilden vor dem Hintergrund der seit 2009 geltenden „Richtlinie zur Förderung der einzelbetrieblichen Beratung in Verbindung mit Managementsystemen sowie Energieberatung (EMS und E)“, dem seitdem beobachtbaren Anstieg der Förderanträge und dem Ausbau der Energetischen Nutzung von Biomasse in Niedersachsen Beratungsleistungen bezogen auf EE-Erzeugung und Energieeffizienz. Insgesamt zeigt die steigende Nachfrage nach Beratungsleistungen im Bereich „Neue Herausforderungen“, dass in NI THG-Emissionen aus der Landwirtschaft neben betriebswirtschaftlichen Erwägungen hinsichtlich der Kostenreduzierung durch geringeren Energieverbrauch Relevanz bekommen. Das gesteigerte Bewusstsein landwirtschaftlicher Betriebe für EE-Erzeugung und Energieeffizienz ist auf die veränderte finanzielle Förderung im Bereich EE zurückzuführen. Zudem ist die gesteigerte Nachfrage nach Beratungsleistungen im Bereich Erneuerbare Energien dem Bestreben landwirtschaftlicher Betriebe nach Diversifizierung der eigenen Produkte und Einkommen geschuldet. Die Anpassung der landwirtschaftlichen Beratungsangebote an die von der EU-Kommission kommunizierten „Neuen Herausforderungen“, Klimawandel und Erneuerbare Energien, verdeutlicht, dass eine Weiterentwicklung der Beratung und finanziellen Förderung der Beratung bezogen auf eine Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen stattfindet. So wurde die Maßnahme 114 im Rahmen der fünften Programmänderung des Programms zur Förderung im ländlichen Raum (PROFIL) „Aufnahme neuer Beratungsthemen (z. B. Klimawandel, erneuerbare Energien, Wasserwirtschaft oder biologische Vielfalt) im Rahmen der Förderung von Beratungsleistungen – Einzelbetriebliche Managementsysteme (EMS) sowie organisatorische Vereinfachungen bei der Abwicklung der Förderung“ mit der Aufnahme von Klimawandel als Beratungsthema neu aufgelegt.

### **7.1.2.1.3 Nordrhein-Westfalen (NW)**

In der landwirtschaftlichen Betriebsberatung in den Regionen mit der stärksten Konzentration der Tierhaltung in NW wird die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen bisher nicht thematisiert. Nach Expertenauskunft durch die LWK (EG 2, 04.12.2013) besteht bei den Landwirten in diesem Bereich keine Betroffenheit, die sich betriebswirtschaftlich niederschlägt, weswegen Beratung zu der „Neuen Herausforderung“ Klimawandel nicht nachgefragt wird. In diesem Zusammenhang wurde ergänzt, dass bei den landwirtschaftlichen Interessenvertretern in NW (Rheinischer Landwirtschafts-Verband e. V.; Westfälisch-Lippischer



Landwirtschaftsverband e. V.; LWK NW) ein innerverbandlicher Konflikt zwischen Betrieben, die Anlagen mit mehr als 3.500 Stallplätzen bauen wollten und könnten, und Nebenerwerbsbetrieben und kleineren und mittleren Haupterwerbsbetrieben bestehe (EG 2, 04.12.2013). Die strategische Ausrichtung der Verbandspolitik der Landwirtschaftsverbände und der LWK zu Gunsten der wettbewerbsstarken Betriebe fördere die Konzentration der gewerblichen Tierhaltung in größeren Einheiten, was wiederum die Nährstoffüberschüsse und daraus resultierende THG-Emissionen begünstige, da diese Betriebe Produktionskapazitätswachstum stärker als andere Betriebsformen in den Blick nähmen und damit verbundene Finanzierungsrisiken eher bewältigen könnten. Zu diesem innerverbandlichen Konflikt, Zunahme der Konzentration der landwirtschaftlichen Produktionsressourcen und Tierzahlen in größeren Einheiten, ist festzustellen, dass dieser Interessengegensatz zwischen unterschiedlichen Kapitalfraktionen des Agrarsektors, bestehend aus den landwirtschaftlich produzierenden Betrieben (außerlandwirtschaftliche Investoren, börsennotierte Agrarunternehmen (z. B. KTG Agrar AG), Agrargenossenschaften, große, kleine und mittlere Haupterwerbsbetriebe und Nebenerwerbsbetriebe) und den GrundeigentümerInnen, im gesamten Agrarsektor aufzudecken ist, und sich neben der tierischen Produktion auch auf die pflanzliche Produktion erstreckt. Dieser Interessengegensatz manifestiert sich insbesondere durch steigende Pacht- und Bodenpreise, welche die Marktmacht der größeren Betriebseinheiten erhöhen, da diese neben größeren Marktanteilen und Effizienzvorteilen auch über einen bessere Fremdkapitalversorgung auf Grund vermeintlich größerer Bonität verfügen. Insgesamt ist festzustellen, dass die Konzentration der Fläche und der Tierhaltung in weniger aber größeren Betrieben zunimmt, wobei hieraus Verbesserungen der Wettbewerbsfähigkeit und der Marktmacht folgen. Inwiefern sich die Konzentration der Produktionsfaktoren in größeren Betriebseinheiten in NW auf die Inanspruchnahme von Betriebsberatung mit Inhalten ökologischer Nachhaltigkeit und landwirtschaftlicher THG-Emissionen auswirkt, ist eine forschungsrelevante Fragestellung. Die Relevanz des Sachverhalts der steigenden Konzentration von Produktionsfaktoren bei wenigen Betrieben zeigt sich u. a. daran, dass die Agrarsoziale Gesellschaft ihre Jahrestagung im November 2013 anhand der Fragestellungen „Wem soll das Land gehören? – Welche Landwirtschaft wollen wir?“ thematisch organisierte (Agrarsoziale Gesellschaft 2013). Aus wissenschaftlicher Perspektive betrachtet, ist festzustellen, dass im wissenschaftlichen und praktischen Diskurs über die Konzentration der Produktionsfaktoren im Landnutzungssektor Agrarwirtschaft Fragen hinsichtlich der ökologischen Auswirkungen und Dimensionen der Konzentration im Agrarsektor keine Rolle spielen.

#### **7.1.2.1.4 Sachsen-Anhalt (ST)**

Für Sachsen-Anhalt wurde in ExpertInnengesprächen darauf verwiesen, dass eine staatliche Beratungsevaluierung auf aktuellem Stand nicht vorliege (EG 3, 26.11.2013). Vor dem Hintergrund der privatisierten und kommerzialisierten landwirtschaftlichen Beratung kann folglich nicht genau eingeschätzt werden, welche Bedeutung den „Neuen Herausforderungen“, insbesondere Klimawandel und

Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen, im Beratungsportfolio der privatwirtschaftlichen Beratungsunternehmen zukommt. Die Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Beratungsleistungen in der Land- und Forstwirtschaft des Landes Sachsen-Anhalt (Richtlinie Beratungsförderung) ist auf Grund der Wirtschaftskrise und der Haushaltssperre in Sachsen-Anhalt im Vollzug nicht zur Anwendung gekommen (Knierim/Knuth/Rupschus/Schläfke 2011: 53; vgl. auch Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 208). Da die Beratung seit 2006 entsprechend der neoliberalen Strategie der Privatisierung öffentlicher Aufgaben vollständig kommerzialisiert wurde und die Beratungsförderung weggefallen ist, scheint die agrarumweltpolitische Beratung, selbst aus Sicht privater Beratungsanbieter, nur bedingt bedeutsam zu sein (ebd.: 54).

### **7.1.2.2 Regulative Steuerung**

Im Bereich der regulativen Steuerung gilt, dass der zentrale Rechtsbereich zur Beeinflussung landwirtschaftlicher THG-Emissionen, nämlich das Düngerecht, auf EU- und Bundesebene gestaltet wird (EG 4, 25.09.2013). Zentral ist das Düngerecht, da durch dessen Vorgaben die Distickstoffmonoxid-Emissionen (N<sub>2</sub>O), resultierend aus Tierhaltung, Bodennutzung und Düngung begrenzt werden können. Die RICHTLINIE DES RATES vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (91/676/EWG) (Nitratrichtlinie), das Düngegesetz (DüngG), die Düngeverordnung (DüV), die Verordnung über das Inverkehrbringen von Düngemitteln, Bodenhilfsstoffen, Kultursubstraten und Pflanzenhilfsmitteln (Düngemittelverordnung - DüMV) und die Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdünger (WDüngV) des Bundes bilden den europa- und bundesrechtlichen Rahmen der klimaschutzbezogenen regulativen Steuerung, auf den die Länder u. a. im Rahmen der Novellierung der Düngeverordnung (DüV), aber auch durch eigenen Vollzug Einfluss nehmen können (EG 12, 16.12.2013). Daneben gibt es weitere Rechtsbereiche die für die regulative Steuerung landwirtschaftlicher THG-Emissionen von Bedeutung sein können, so die Umwelt- und Klimaschutz-Auflagen im Rahmen des Bau- oder Immissionsschutzrechts als Grundlage der Stallbaugenehmigungsverfahren oder die landwirtschaftsbezogenen Regelungen des Wasserrechts.

#### **7.1.2.2.1 Brandenburg (BB)**

In Brandenburg wurden gemäß ExpertInnenaussagen aus dem Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft (MIL BB) keine regulativen Maßnahmen erlassen, welche direkt auf die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen abzielen (EG 9, 25.10.2013). Auch wurde an anderer Stelle ergänzend angeführt, dass der Sachverhalt bis dato keine Rolle im Rahmen politischer Steuerung gespielt habe und gegenwärtig auf Grund der Umsetzung der Reformvorgaben für die Förderperiode 2014-2020 ebenfalls eher nachrangig behandelt werde (EG 11, 14.01.2014). Obschon ExpertInnenaussagen zufolge in BB der Anteil der landwirtschaftlichen THG-Emissionen aus der Moornutzung den THG-Emissionen des Verkehrssektor

entspreche, sei die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen als politischer Sachverhalt unterberücksichtigt (EG 10, 14.01.2014). Damit bleibt die brandenburgische Agrarpolitik hinter der Beschlusslage der Agrarministerkonferenz vom 30.04.2010 in Plön zurück, wonach ein besonderer „...Schwerpunkt bei der Reduzierung und Senkung der THG-Emissionen aus der Landwirtschaft: Erhaltung von Kohlenstoffspeichern, insbesondere auf Moorböden...“ sei (AMK Beschluss 30.04.2010: TOP 30).

#### **7.1.2.2.2 Niedersachsen (NI)**

In Niedersachsen wurde als Reaktion auf die Nährstoffüberschüsse aus der gewerblichen Tierhaltung, als Ursache der Nitrateinträge in die Gewässerkörper und wegen resultierender THG-Emissionen, im Rahmen der Genehmigungsverfahren nach der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO) für Stallneubauten nach § 41 Abs. 2 NBauO eine „ordnungsgemäße Entsorgung“ von „Exkrementen und Urin, jeweils auch mit Einstreu, aus der Haltung von Nutztieren sowie für Gärreste“ vorgeschrieben. Die „ordnungsgemäße Entsorgung“ verlangt von AntragstellerInnen einen qualifizierten Flächennachweis (QFN) (nicht im Gesetzestext). Anhand des QFN wird dargelegt, ob der Betrieb, der eine Baugenehmigung beantragt, anfallende Wirtschaftsdünger ordnungsgemäß verwerten kann und dieser bildet einen zentralen Verfahrensbestandteil im baurechtlichen und immissionsschutzrechtlichen Antragsprüfungsverfahren. Anstatt eines flächengenauen QFN wurde die überbetriebliche Verwertung organischer Nährstoffträger durch vertragliche Vereinbarung mit Güllebörsen ermöglicht, falls der Antragsteller keine eigenen Flächen zur Aufbringung des Wirtschaftsdüngers unter Einhaltung der Vorgaben des Düngerechts vorweisen kann (EG 5, 13.08.2013). Die Organisierung der überbetrieblichen Verwertung organischer Nährstoffträger und die Kontrolle der überregionalen Düngeausbringung wurden von der Landespolitik der Landwirtschaftskammer Niedersachsen (verantwortlich für die Einhaltung der Düngeverordnung), dem Landvolkverband Niedersachsen e.V., dem Landesverband der Lohnunternehmer in der Land- und Forstwirtschaft e.V., dem Landesverband der Maschinenringe, dem Niedersächsischen Landkreistag, der Arbeitsgemeinschaft (AG) Landberatung und der Arbeitsgemeinschaft (AG) der Beratungsringe zur Erfüllung übertragen. Ein Vertrag der AntragstellerInnen mit einer Güllebörse zur Feststellung der Übernahme der Nährstoffüberschüsse unter Beteiligung der genannten AkteurlInnen konnte somit als hinreichender Beitrag zur Erfüllung der Entsorgungsnachweispflicht im Rahmen des Genehmigungsverfahrens genutzt werden. Die freiwillige Vereinbarung „Rahmenvereinbarung zur Nährstoffkreislaufwirtschaft“ bildet die Grundlage dieser Vorgehensweise mit dem „Zweck...[der, R.K.] Erleichterung des Führens qualifizierter Flächennachweise als Nachweis ordnungsgemäßer Abfallentsorgung und die erleichterte Nachvollziehbarkeit der Transporte von Wirtschaftsdünger sowie dessen ordnungsgemäße Aufbringung auf landwirtschaftliche Flächen“ (VG Oldenburg (Oldenburg) 5. Kammer, Urteil vom 12.11.2009, 5 A 916/09). Dabei wurde der Kontrolle der freiwilligen Vereinbarungen zur Umsetzung der ordnungsrechtlichen

Vorgabe einer „ordnungsgemäßen Entsorgung“ bei Anträgen auf Stallbaugenehmigungen wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Aus Expertengesprächen in Niedersachsen mit Agrarpolitikern und Bürokraten geht hervor, dass die Kontrollen und die Datenerhebung durch die Landwirtschaftskammern nicht ausreichen, um die überregionalen Nährstoffströme zu dokumentieren und die Ausbringung gemäß dem Düngerecht zu gestalten (EG 5, 13.08.2013 und EG 2, 04.12.2013). Problematisch ist folglich, dass anstatt eines flächengenauen Nachweises für die Nährstoffüberschüsse ein Vertrag zur überregionalen Ausbringung als Nachweispflichterfüllung ausreicht. Bei der Ermöglichung dieses Verfahrens wurden die Kapazitäten und der politische Wille der Landwirtschaftskammern zur überregionalen Kontrolle der Nährstoffströme nicht berücksichtigt. Es wird deutlich, dass die regulative Steuerung und Kontrolle der Nährstoffüberschüsse durch die Agrarfachverwaltung zu Gunsten von AntragstellerInnen und InvestorInnen im Bereich der Genehmigung gewerblicher Tierhaltungsanlagen einem freiwilligen Regelungsverfahren durch agrarwirtschaftliche Interessenverbände (Landvolk, LWK, Maschinenringe, Güllebörse) überlassen wurde (Garbe 2012: 5). Dieses agrarpolitische Vorgehen steht in der niedersächsischen Tradition der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung und begründet die starke Stellung der Landwirtschaftskammern und des Landvolks. Diese Praxis trägt darüber hinaus einerseits zur Stärkung des Agrarstandorts Niedersachsen im Bereich der gewerblichen Tierhaltung bei, da die Nachweis- und Dokumentationskosten im Rahmen der Stallbaugenehmigungsverfahren reduziert werden, hat andererseits jedoch Auswirkungen im Bereich der THG-Emissionen des niedersächsischen Agrarsektors und der Gewässergüte. Agrarpolitische Regelungen im Rahmen des Stallbaugenehmigungsverfahrens nach Bau- und Immissionsschutzrecht mit den Zielen der Reduzierung von THG-Emissionen und der Vermeidung des Exports von Nährstoffströmen wurden nicht erlassen. Diese hätten die Position Niedersachsens im Wettbewerb um die besten Bedingungen für die gewerbliche Tierhaltung verschlechtert. Niedersachsen hat im Bereich der regulativen Steuerung des agrarbetrieblichen Klimaschutzes durch Stoffstrommanagement mit dem Erlass der Niedersächsischen Verordnung über Meldepflichten in Bezug auf Wirtschaftsdünger vom 1. Juni 2012 jedoch eine Maßnahme entwickelt, um „die Effizienz der Verwertung von Wirtschaftsdünger zu steigern und Probleme der Nährstoffüberschüsse in Regionen mit intensiver tierischer Veredlung zu verringern“ (Flessa/Müller/Plassmann 2012: 24). Vollziehende und dokumentierende Organisationen sind die LWK. In welchem Umfang diese ordnungsrechtliche Maßnahme zur Reduzierung von THG-Emissionen beitrug, ist nicht ersichtlich und bedarf der Evaluierung. Konkrete ordnungsrechtliche Vorgaben zur Erstellung von betrieblichen Nährstoffbilanzen, wie etwa vom SRU gefordert (SRU 2013: 16), wurden nicht getätigt. Vielmehr wurde von Experten in Niedersachsen (EG 4, 25.09.2013) darauf verwiesen, dass Ansätze zur Gestaltung von Maßnahmen zur Offenlegung von Hoftorbilanzen innerhalb des ML NI blockiert wurden. Der Gesprächspartner war nicht bereit die Aussagen durch Dokumente zu unterstützen. Zusätzliche Bürokratiekosten durch ordnungsrechtliche Maßnahmen im Bereich

einzelbetrieblichen Stoffstrommanagements wurden durch die Ministerialbürokratie verhindert. Die Einflussnahme auf die Politikformulierung durch VerbandsvertreterInnen war hinsichtlich der Verhinderung der landesrechtlichen Anpassung des Düngerechts an die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen erfolgreich. Machtressourcen agrarwirtschaftlicher InteressenvertreterInnen zur Beeinflussung der Politikformulierung sind die institutionell-räumliche Nähe des Landvolks zur Ministerialbürokratie und die ideologische Kongruenz zwischen ML NI und privatwirtschaftlichen AkteurInnen des Agrarsektors (EG 4, 25.09.2013). In Niedersachsen soll dem regulativen Instrument der Flurbereinigung nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) i. V. m. dem Niedersächsischen Gesetz zur Ausführung des Flurbereinigungsgesetzes vom 14. Juli 1953 -Bundesgesetzblatt I S. 591 - und zur Anpassung von Vorschriften des Landeskulturrechts und des Rechts der Wasser- und Bodenverbände an die Vorschriften des Flurbereinigungsrechts (Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Flurbereinigungsgesetz) verbunden mit dem finanziellen Instrument der Entschädigungszahlungen für den Flächentausch im Rahmen des Moorschutzes auch auf landwirtschaftlichen Flächen zukünftig eine bedeutendere Rolle zukommen, da mit diesem Verfahren großflächige, zusammenhängende Areale mit dem Ziel der Reduzierung von THG-Emissionen aus der Nutzung genommen werden können (vgl. ML NI 2013). Bis zum Wechsel der politischen Führung des ML NI im Jahr 2013 (vgl. Kap. 4.3.1.6 *Parteiendifferenzierung der Landesregierungen und Agrarministerien*) wurde die Flurbereinigung primär genutzt, um die Agrarstruktur hinsichtlich der Bewirtschaftung durch die Landwirtschaft zu verbessern, was zu einer Vergrößerung der Schläge und einer intensivierten technischen Bewirtschaftung führte (EG 4, 25.09.2013; vgl. Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 191 ff). Die Ausweitung klimaschutzbezogener Flächenstilllegungen auf landwirtschaftlich genutzte Moorflächen in Verbindung mit der Abschaffung anderer Landnutzungsformen, die zu THG-Emissionen führen, z. B. Torfabbau, werde derzeit geprüft (EG 6, 26.11.2013; ML NI 2013e). Hierin zeigt sich die veränderte Ausrichtung der Politik des ML NI nach dem Wechsel von Minister Lindemann (CDU) zu Minister Meyer (Bündnis 90/DIE GRÜNEN), da die Flächenstilllegung landwirtschaftlicher Moorflächen zu Gunsten der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen politisch bisher nicht durchsetzbar war. Wissenschaftlich begründet und gefordert wurden Maßnahmen zur Wiedervernässung von Moorflächen in Niedersachsen bereits (Flessa/Müller/Plassmann et al. 2012). Zur Reduzierung der Emissionen aus Schweinehaltungsanlagen haben das ML NI, das Ministerium für Soziales, Frauen, Familie, Gesundheit und Integration und das Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz den gemeinsamen Runderlass *Durchführung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren; hier: Abluftreinigungsanlagen in Schweinehaltungsanlagen und Anlagen für Mastgeflügel sowie Bioaerosolproblematik in Schweine- und Geflügelhaltungsanlagen Gemeinsamer RundErlass. d. MU, d. MS u. d. ML v. 22.03.2013 - 33-40501/207.01 -*, erarbeitet, um in immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von großen Schweinehaltungsanlagen den Einbau von Abluftreinigungsanlagen vorzuschreiben.

Definitionsgemäß gelten als große Anlagen „Ställe mit mehr als 2000 Mastschweineplätzen, 750 Sauenplätzen oder 6000 Ferkelplätzen“ (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz 2013). Mit dieser Maßnahme war Niedersachsen nach Nordrhein-Westfalen das zweite Bundesland, welches diesen Schritt zur regulativen Steuerung tierhaltungsbezogener Emissionen ging. Von den InteressenvertreterInnen der tierhaltenden landwirtschaftlichen Unternehmen (Landvolk Niedersachsen) wurde diesem Regulierungsvorhaben entgegengehalten, dass die betrieblichen Kosten des Einbaus und des Betriebs der Anlagen nicht durch Markterlöse gegenfinanzierbar seien und es zu Betriebsaufgaben im Bereich der kleinen und mittleren Betriebe käme. In diesem Fall wurde die Vorgabe trotz der Einwände von WirtschaftsinteressenvertreterInnen durchgesetzt. Möglich wurde diese agrarumweltpolitische Maßnahme, welche vom Niedersächsischen Landkreistag (NLT) seit 2010 gefordert wurde (Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2013b), nach dem Regierungswechsel im Januar 2013 von der CDU/FDP zur SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN geführten Landesregierung.

#### **7.1.2.2.3 Nordrhein-Westfalen (NW)**

Seit Februar 2013 gilt in NW der Erlass „Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Tierhaltungsanlagen“, welcher den „Einsatz von Abluftreinigungsanlagen bei Tierhaltungsanlagen, die Abdeckung von Anlagen zur Lagerung von Gülle und den Umgang mit der Bioaerosolproblematik“ (Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz 2013) regelt. Dieser wurde vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) direkt an die Kreise und kreisfreien Städte als unterste Umweltschutzbehörden, zuständig für die immissionsschutzrechtliche Prüfung im Rahmen der Stallbaugenehmigungsverfahren, gerichtet und bildet ohne parlamentarische Konsultation und Prüfung eine bindende Grundlage für das behördliche Verfahren. Das „grüne“ MKULNV hat damit den konfliktreichen Weg über die Öffentlichkeits- und Parlamentsbeteiligung im Rahmen des Erlasses einer Verordnung oder eines anderen parlaments- und öffentlichkeitsbeteiligungspflichtigen Rechtsaktes vermieden. Von Seiten der landwirtschaftlichen Tierhaltungsindustrie wurde dieses Vorgehen scharf kritisiert, da einerseits entgegen der Formulierung im Erlass unter 1. a., wonach „Abluftreinigungsanlagen zur Minderung von Staub, Ammoniak und Gerüchen dem Stand der Technik“ entsprächen, diese Feststellung nicht vom MKULNV NW sondern vom TA-Luft-Ausschuss des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) getroffen werden könne, weiterhin gebe es keine wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisse hinsichtlich der Gesundheitsgefährdung durch Bioaerosole und schließlich würde den Landwirten die Planungssicherheit genommen, da auch für Bestandsanlagen mit 2000 oder mehr Mastschweineplätzen, 1 500 bis weniger als 2 000 Mastschweineplätzen, 750 oder mehr Sauenplätzen, 560 bis weniger als 750 Sauenplätzen (Erlass „Immissionsschutzrechtliche

Anforderungen an Tierhaltungsanlagen“ i. V. m. 4. Bundesimmissionsschutzverordnung (BlmSchV)), eine Pflicht zur nachträglichen Installation von Abluftreinigungsanlagen besteht. Aus dem MKULNV wurde jedoch darauf hingewiesen, dass dem „Abluftfiltererlass“ nur mittelbar über die Ammoniakemissionen Relevanz hinsichtlich der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen zukomme (EG 12, 16.12.2013). Insgesamt erweist sich die zuvor beschriebene Vorgehensweise als strategische Umgehung der Parlaments- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Es zeigt sich zudem, dass die politische Führung des MKULNV durch Minister Rimmel und den Parlamentarischen Staatssekretär Horst Becker (beide Bündnis 90/DIE GRÜNEN) gegebene Machtressourcen der Ministerialbürokratie, in diesem Fall die Möglichkeit des Erlasses ohne Parlaments- und Öffentlichkeitsbeteiligung, routiniert eingesetzt haben, um agrarumweltpolitische Ziele festzusetzen, entsprechende Instrumente zu entwickeln und in Gesetzesform zu bringen. In NW gilt seit Januar 2013 das „Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen“ (Klimaschutzgesetz), welches verschiedene Maßnahmen zum Climate Adaptation Mainstreaming, die „Integration von Strategien, Instrumenten und Maßnahmen der Klimaanpassung in alle Politik- und Arbeitsbereiche“ (Birkmann/Böhm/Buchholz et al. 2013: 4), umfasst (vgl. Osterburg/Rüter/Freibauer et al. 2013: 64). Für den Agrarsektor sind jedoch keine konkreten THG-Emissionsminderungsziele und Umsetzungsmaßnahmen enthalten. Im Bereich der regulativen Steuerung des Düngerechts kontrollieren bis dato die Landwirtschaftskammern die Einhaltung der Vorgaben. Bei den Landwirtschaftskammern gibt es eine organisatorische Trennung v. Selbstverwaltungsaufgaben (Förderung) und hoheitlicher Aufgabenerfüllung (Kontrolle Düngerecht). Dennoch ist der Bereich Düngerecht-Kontrolle durch eine personelle Unterausstattung gekennzeichnet (EG 2, 04.12.2013). Auf Grund einer starken Überversorgung mit Nitrat in den landwirtschaftlichen Intensivregionen und einer Belastung der Grundgewässer beabsichtigt die politische Führung des MKULNV unter Minister Rimmel die Düngerechts-Kontrolle an das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW (LANUV NW) zu übertragen und der LWK zu entziehen (EG 2, 04.12.2013). Die Kontrollkompetenz im Rahmen des Fachrechts ist eine Machtressource der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung, da daraus Informationsasymmetrien gegenüber der „grünen“ Agrarbürokratie folgen können.

#### **7.1.2.2.4 Sachsen-Anhalt (ST)**

In Sachsen-Anhalt stellt THG-Emissionsreduzierung im Agrarsektor ein Thema dar, welches in den vergangenen Förderperioden (2000-2006; 2007-2013) im Bereich der regulativen Steuerung keine Bedeutung hatte. Die Umsetzung von EU-Umwelt- und Klimaschutz ist folglich durch ein Nichthandeln der Agrarbürokratie in ST gekennzeichnet. Gegenwärtig wird THG-Emissionsreduzierung im Agrarsektor auch vor dem Hintergrund des „Klimaschutzprogramms 2020“ der Landesregierung für alle gesellschaftlichen Bereiche im Rahmen des Climate Adaptation Mainstreaming stärker thematisiert (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt 2010b und 2011). Im Zwischenbericht zum Klimaschutzprogramm

des LSA wird im Abschnitt über die Land- und Forstwirtschaft hinsichtlich der Fortschritte im Bereich „landwirtschaftlicher Klimaschutz“ lediglich auf den Ausbau der energetischen Nutzung landwirtschaftlicher Biomasse hingewiesen, wobei insbesondere das Biokraftstoffquotengesetz, das EEG und das EE-Wärmegesetz als finanzielle Instrumente mit großer Steuerungswirkung aufgeführt werden (MLU LSA 2011: 14). Landeseigene regulative Maßnahmen zur Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen werden nicht aufgeführt. Diese Nichtregulierungstätigkeit wird argumentativ und ideologisch durch Expertenaussagen aus dem MLU unterstützt (EG 7, 11.11.2013), wonach regulative Steuerungseingriffe in der Form von Bewirtschaftungsauflagen aus agrarpolitischer und betriebswirtschaftlicher Perspektive unerwünscht sind. Die agrarpolitische Perspektive des Ministeriums beinhaltet dabei als primäres Ziel die „Erhöhung der landwirtschaftlichen Wertschöpfung“ (EG 7, 11.11.2013). Diese müsse dabei auch dem Teilziel „Bekämpfung des demographischen Wandels“ durch „Arbeitsplatzschaffung“ im Rahmen der Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum dienen. Somit wird deutlich, dass zusätzliche Bewirtschaftungsauflagen zur Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen in Sachsen-Anhalt keine agrarbürokratische Unterstützung finden. Vor dem Hintergrund der interregionalen Konkurrenz wird eine derartige Politik nachvollziehbar (vgl. Kap. 2.3.4 *Globale Orientierung*; Harvey 2014: 192). Nach Hirsch (1998) lässt sich dieses mit der Ausrichtung der Staatlichkeit und einzelner Sektorbürokratien auf globale Wettbewerbsfähigkeit, und damit globaler Orientierung, und einer Transformation zum subnationalen „Wettbewerbsstaat“ (Hirsch 1998) erklären. Vor dem Hintergrund der aus privatkapitalistischer Perspektive beklagten Bürokratisierung der landwirtschaftlichen Praxis durch Nachweis- und Dokumentationspflichten auf Grund von EU-, Bundes- und Landesregulierung entwickelte der Gesprächspartner ein politökonomisches Narrativ (vgl. zu politischen Narrativen Gadinger/Jarzebski/Yildiz 2014), wonach der Gesprächspartner durch eigene landwirtschaftliche Tätigkeit die Bürokratiekosten der regulativen Steuerung erfahren habe, und deshalb weitere Bürokratisierung, welche die Produktionskosten steigere und damit die Wettbewerbsfähigkeit der LW in ST gefährde, ablehne. Ohne dieses Narrativ inhaltlich zu überprüfen, wird ersichtlich, welche Bedeutung der ideologischen Durchdringung der Ministerialbürokratie zukommt. Die Interessen bestimmter landwirtschaftlicher Kapitalfraktionen, es handelt sich hierbei nicht um die Nebenerwerbslandwirtschaft, der in Sachsen-Anhalt keine besondere Aufmerksamkeit zukommt, werden durch eine politisch-ideologische Kongruenz von Agrarbürokratie und privatkapitalistischen Interessenvertretern vorangetrieben. Das bedeutet im Einzelfall, dass Maßnahmen, welche eine Bürokratisierung bedeuten könnten, auch ohne explizite Einflussnahme gebremst werden. Rieger weist darauf hin, dass eine „starke Verbandsmacht und ihre alltägliche Präsenz in den agrarpolitischen Arenen“ (Rieger 1994: 312; vgl. auch Rieger 2007) und die Agrarpolitik als Wohlfahrtsstaatspolitik der „Vermittlungsleistung der Verbände“ (Rieger 1994: 311) in ihrer Funktion als intermediäre Organisation zur Umsetzung der politischen Maßnahmen bedarf, was allerdings bewirkt, dass eine quasi



antizipative Anpassung politischer Maßnahmen durch die Ministerialbürokratie des Agrarsektors an die ökonomischen Interessen des Agrarsektors stattfindet. Rieger verweist darauf, dass die Ministerialbürokratien „Gesetzesentwürfe auf Grund der Verbandsdominanz „verbandstfest“ (Rieger 2007: 300) machen müssten. Demirovic begründet zudem, dass die Spitzen staatlicher Apparate „in ihren Funktionen der Tendenz nach vom primären Kreislauf der Profitmaximierung abhängig bleiben“ (Demirovic 2003: 128), da ansonsten Investitionskapital und Produktion verlagert werden. Die dominante Ideologie des Sektors ist deshalb der politische Produktivismus (vgl. Döpke 2012). Zur Unterstützung dieser Argumentation wurde auf die „positiven“ Externalitäten der Produktionstätigkeit großer Agrarunternehmen wie Agro Bördegrün GmbH & Co. KG in ländlichen Regionen verwiesen, da Leistungen der Daseinsvorsorge, wie winterliches Schneeräumen anhand der Landmaschinen des Unternehmens, von diesen Unternehmen erledigt würden (EG 7, 11.11.2013).

### **7.1.2.3 Ökonomische Steuerung**

Das Umweltbundesamt hat für die Jahre 2008 und 2010 umweltschädliche Subventionen in Deutschland im Agrar- und Forstsektor insbesondere auch im Bereich Klimaschutz identifiziert. So führte die Steuervergütung für Agrardiesel 2008 mit 135 Mio. und 2010 mit 395 Mio. Euro zu Primäreffekten in den Bereichen Klima und Luft, Gesundheit und Rohstoffe, was folglich eine Erhöhung statt eine Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen bedeutet. Ähnliches lässt sich für die Subventionen für Branntweinproduktion (2008: 80 Mio. 2010: 75 Mio. Euro) mit Primäreffekten in den Bereichen Klima, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft konstatieren. Neben diesen Maßnahmen wurden auch für die Agrarförderung der Europäischen Union und der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) Primäreffekte in den Bereichen Klima, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft nachgewiesen. Eine Quantifizierung wurde jedoch nicht vorgenommen. Für den Bereich Förderung von Biokraftstoffen, welcher in 2010 mit 1.022 Mio. Euro ausgestattet war, können Primäreffekte in den Bereichen Klima, Wasser, Boden, Artenvielfalt und Landschaft nachgewiesen werden (UBA 2013b). Es wird ersichtlich, dass verschiedene Maßnahmen des Bundes zur Entlastung des Agrarsektors (Steuerentlastungen, Subventionen) mit dem Ziel der Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, etwa die Steuerentlastung von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben gemäß § 57 Energiesteuergesetz (EnergieStG), und Maßnahmen die auf der formalen Ebene auch ökologieorientierte Ziele unterstützen sollten, so die Förderung der Erzeugung und Nutzung von Biokraftstoffen (vgl. Osterburg/Rüter/Freibauer et al. 2013: 63/64, zu einer Erhöhung landwirtschaftlicher THG-Emissionen führten. Für den Bereich der ökonomischen Steuerung der THG-Emissionsreduzierung im Agrarsektor ist auf die Dominanz der bioenergiepolitischen Ziele zu verweisen (ebd.: 63).

### **7.1.2.3.1 Brandenburg (BB)**

Das Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg hat im Rahmen des Kulturlandschaftsprogramms (KULAP 2007) i. V. m. der EU-Kofinanzierung (ELER) für das Jahr 2009 Maßnahmen, die zur Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen führen, im Umfang von 18,5 Mio. Euro finanziert (MIL 2010: 72). Zu den angebotenen klimaschonenden Maßnahmen gehörten: gesamtbetriebliche, extensive Grünlandnutzung, einzelflächenbezogene, extensive Grünlandnutzung und späte und eingeschränkte Grünlandnutzung. Dazu kamen 15,7 Mio. Euro Förderung im Bereich Ökologischer Landbau (ebd.: 72), dessen THG-Emissionen im Vergleich zum konventionellen Landbau tendenziell geringer ausfallen. Extensive Produktionsverfahren im Ackerbau sind nur wenig bedeutsam. Es ist jedoch festzustellen, dass daneben keine weiteren Fördermaßnahmen zur Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen angeboten wurden (EG 9, 25.10.2013).

### **7.1.2.3.2 Niedersachsen (NI)**

Für NI gilt, dass es in der PROLAND (Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999) -Förderperiode (2000-2006) keine explizite Förderung der Reduzierung landwirtschaftlicher Treibhausgasemissionen gab. Einschränkend ist auf das Niedersächsische Agrarumweltprogramm und die Förderung der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren zu verweisen (Grajewski 2008: 15). Der Blick auf die Mittelverteilung der Beihilfen zeigt jedoch, dass für die Agrarinvestitions- und Junglandwirteförderung mit 256,13 Mio. Euro und für die Agrarumweltmaßnahmen (inkl. fakultative Modulation) 154,89 Mio. Euro zur Verfügung standen (Grajewski 2008: Kapitel 1: 1). Unabhängig von der tatsächlichen Auszahlung und der biochemisch-physikalischen Wirkung der Mittel, Umweltpolitikforschung steht vor dem Problem, dass die Wirkungen einzelner Instrumente und Maßnahmen erst verzögert eintreten und mithin eine Zuordnung oftmals unklar ist, verdeutlicht diese Relation die klare Priorisierung landwirtschaftlicher Modernisierung durch die niedersächsische Agrarpolitik im Rahmen von PROLAND. Auch wurde für PROLAND ex-post festgestellt, dass „für den Klimaschutz jedoch gilt, dass die mangelnde Einbettung der AFP-Förderung in existierende Klimaschutzpolitiken (EEG, Emissionshandel) die Effizienz erheblich einschränkt“ (Grajewski 2008: 6). Für den Bereich AUM wurden keine positiven Effekte hinsichtlich des Klimaschutzes genannt. Dagegen wurden im Rahmen des Programms zur Förderung im Ländlichen Raum (PROFIL 2007-2013) Fördermittel für zahlreiche klimawandelbezogene Maßnahmen zur Verfügung gestellt. So etwa die Einzelmaßnahme zur „Förderung einer klimaschonenden Grünlandbewirtschaftung der gesamten Dauergrünlandflächen eines Betriebes (Maßnahme B0)“ (Flessa/Müller/Plassmann 2012: 21). Die Teilnahme bedeutet für teilnehmende Landwirte „sich für die Dauer von fünf Jahren [zu verpflichten, R.K.], auf eine tiefwundene Bodenbearbeitung auf

Dauergrünlandflächen (Nachsaat im Schlitzverfahren; Walzen und Schleppen sind zulässig) und auf die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland zu verzichten. Die Höhe der Zuwendung beträgt jährlich 45 €/ha bewirtschaftetes Dauergrünland (30 €/ha bei Ökobetrieben). Eine klimaschonende Wirkung entfaltet diese Maßnahme allerdings nur, wenn die daran teilnehmenden Landwirte auch nach der fünfjährigen Verpflichtung auf eine tiefwendende Bodenbearbeitung auf Dauergrünlandflächen verzichten, z. B., weil sie die alternativen Pflegemaßnahmen als positiv erfahren haben“ (Flessa/Müller/Plassmann 2012: 21). In Gesprächen in den Ministerien für Landwirtschaft und Umwelt wurde jedoch geäußert, dass bei dieser Maßnahme Mitnahmeeffekte zu beobachten seien, da Flächen häufig nach Auslaufen des Vertrags nicht mehr entsprechend bewirtschaftet würden (EG 8, 25.09.2013 und EG 4, 25.09.2013). Auch wurde die Maßnahme zur „Förderung der Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger auf Acker- und Grünland mit besonders umweltfreundlichen Ausbringungsverfahren (Maßnahme A3)“ (ebd.: 21) angeboten, wobei „Landwirte, die an dieser Maßnahme teilnehmen, sich für die Dauer von fünf Jahren verpflichten, u. a. die Ausbringung von auf dem Betrieb erzeugter Gülle durch einen Maschinenring oder Lohnunternehmer mit speziellen emissionsarmen Geräten und jährlich mindestens eine Laboruntersuchung des flüssigen Wirtschaftsdüngers auf Gesamtstickstoff- und Ammoniumstickstoffgehalt vornehmen zu lassen“ (ebd.: 21). Entsprechend für diese Maßnahme gilt, dass deren Dauerhaftigkeit nicht gesichert ist, was gemäß Expertenaussagen aus dem ML NI als großer Nachteil der freiwilligen vertraglichen Förderangebote festzustellen ist (EG 4, 25.09.2013). Diese Kritik am finanziellen und freiwilligen Anreizinstrumentarium der zweiten Säule der Agrarpolitik bestätigen Aussagen des Landvolks Niedersachsen, wonach die „Rückholbarkeit“ von Maßnahmen im Vordergrund verbandlicher Strategie stehe (EG 14, 11.02.2014). In der Halbzeitbewertung zu PROFIL wurde vom ML NI zudem dargelegt, dass „der Vergleich von konventionellen und ökologisch wirtschaftenden Landwirtschaftsbetrieben zeigte, dass der Unterschied beim Pflanzenanbau sehr stark vom Betriebsmanagement und weniger von der Betriebsform abhängt. Dennoch produzierten die Biobetriebe rund 22 % weniger Emissionen pro Getreideeinheit als vergleichbare konventionelle Betriebe. Der Vergleich von Milchviehbetrieben zeigte, dass bei einer mittleren Leistung der Kühe die Produktion ökologischer Milch weniger Treibhausgase verursacht, als die von konventionellen Hochleistungsbetrieben“ (ML NI 2013a: 17/18). Die Fördersummen für den ökologischen Landbau wurden in Niedersachsen jedoch nicht entsprechend dessen Bedeutung für die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen angehoben, die Ministerialbürokratie wollte folglich keine zusätzlichen Machtresearchourcen mobilisieren, um für den Ausbau des Ökolandbaus attraktivere Förderprämien anzubieten. Begründet wurde dieses auch damit, dass gegen die Marktpreise und andere Förderinstrumente nicht „angefördert“ werden könne (EG 8, 25.09.2013). Dabei ist zu beachten, dass die Ministerialbürokratie des ML NI gegenüber den Haushaltsnotwendigkeiten in NI machtlos ist. In Niedersachsen war die Meinung dominant, wonach der Ökolandbau bezogen auf die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen keine Vorteile gegenüber der konventionellen Landwirtschaft biete.

Die CDU-Landtagsfraktion argumentierte 2009, dass „ sie in der Praxis diese Differenzen zwischen ökologischem und konventionellem Landbau vergeblich suchen werden. Sie fordern, den ökologischen Landbau zu fördern, weil bei dieser Produktionsweise weniger Treibhausgase emittiert würden. Das bestreiten wir. Das halten wir in der Sache für falsch“ (Niedersächsischer Landtag - 16. Wahlperiode - 40. Plenarsitzung am 17. Juni 2009: 5058). Hieraus folgt, dass eine stärkere Förderung des Ökolandbaus als Klimaschutzmaßnahme politisch nicht durchsetzbar war. Im Kontrast dazu stehen die politischen Ziele und Maßnahmen der aktuellen politischen Führung des ML NI (Bündnis 90/DIE GRÜNEN). Durch die Umgestaltung von PROFIL sollte „auf die Herausforderungen im Bereich Klimawandel, Biologische Vielfalt und Wasserschutz eingegangen werden“ (ML NI 2013a: 26), dieses wurde jedoch kontrastiert durch Mittelumschichtungen und Kürzungen, wobei insbesondere „das für den Schwerpunkt 2 eingeplante Budget sich infolge von Mittelumschichtungen mit der fünften Programmänderung (2012) um knapp 14 Mio. € EU und Kofinanzierungsmittel auf rund 450,7 Mio. € verringert hat. Von den Kürzungen betroffen sind vor allem die Agrarumweltmaßnahmen (Code 214 und die Erstaufforstung (Codes 221, 223).“ (ebd.: 39). Somit steht der Stärkung des Ziels Klimaschutz durch die Agrarumweltförderung auf der Ebene der Umsetzung eine Mittelkürzung gegenüber. Für NI gilt, dass es wenig explizite und dazu gering ausgestattete Förderung von THG-Emissionsreduzierung (klimaschonende Grünlandbewirtschaftung und umweltschonende Ausbringung von flüssigem Wirtschaftsdünger) in den Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013, auch nicht im Bereich AUM, gab. Auch der investive Moorschutz als Maßnahme des aktiven KlimaSch wurde lediglich auf nichtlandwirtschaftlichen Flächen betrieben (EG 4, 25.09.2013). Der Regierungswechsel nach der Landtagswahl 2013 führt bisher zu Ankündigungen von verstärkten Bemühungen im Bereich der finanziellen Förderung der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen mit dem Schwerpunkt Extensivierung landwirtschaftlicher Moornutzung. Diese sollen die raumordnerischen Maßnahmen, Abschaffung von Vorranggebiete Rohstoffgewinnung Torf und Schaffung der Gebietskategorie Vorranggebiete Torferhaltung und Moorentwicklung als aktive Klimaschutz- bzw. THG-Emissionsreduzierungsmaßnahme, flankieren. Insgesamt ist für die Förderpolitik in NI festzustellen, dass der größte Teil der Fördermittel als investive Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft und zur Steigerung der Lebensqualität ausgegeben werden.

### **7.1.2.3.3 Nordrhein-Westfalen (NW)**

Ein Fallbeispiel für einen Ansatz des MKULNV NW zur ökonomischen Steuerung der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen im Bereich Obst- und Gemüsebau ist die Gestaltung des „Nationale[n] Rahmen für Umweltmaßnahmen in den operationellen Programmen im Obst- und Gemüsesektor“ innerhalb der Nationalen Strategie für nachhaltige operationelle Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse in Deutschland 2014 bis 2018 (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2013b: 53). Das MKULNV wollte die

agrарumweltpolitische Förderkulisse nutzen, um die THG-Emissionen aus Stickstoffüberschüssen im Obst- und Gemüsebau durch ein Stickstoffreduzierungsmanagementsystems (NRMS: Nitrogen Reduction Management System) zu minimieren (EG 12, 17.12.2013; (Dokument „Proposed amendments of the German NEF for 2014-2018 – Comments by the AGRI-C2“: 1 (Dokument liegt als word-Dokument vor)). Dieser Maßnahmenvorschlag sah vor, dass die Kosten für die Einführung und Nutzung eines Stickstoffreduzierungsmanagementsystems (NRMS: Nitrogen Reduction Management System) durch EU-Mittel hätten kofinanziert werden können. Konkret sollten die Kosten für Beratungsgebühren, Bodenanalysen und veränderte Düngungspraktiken durch öffentliche Mittel getragen werden, um ein effizientes Düngungsmanagement finanziell zu unterstützen (Dokument „Proposed amendments of the German NEF for 2014-2018 – Comments by the AGRI-C2“: 1; Dokument liegt als word-Dokument vor). Die EU-Kommission wies den Agrarumweltmaßnahmenvorschlag auch unter Verweis auf die Schwierigkeit der Kontrolle der tatsächlichen Stickstoffausbreitung (Dokument „Proposed amendments of the German NEF for 2014-2018 – Comments by the AGRI-C2“: 1; Dokument liegt als word-Datei vor) zurück. Der Umweltmaßnahmenvorschlag 2.8 zur Stickstoffreduzierung wurde schließlich vom BMELV nicht zur Notifizierung bei der EU-Kommission eingereicht (Kommunikation des BMELV an die Länderreferenten Gartenbau der Bundesländer; Dokument liegt als pdf-Datei vor). Anhand dieses Fallbeispiels lässt sich nachvollziehen, dass das MKULNV NW bezogen auf die Möglichkeit zur Gestaltung finanzieller Instrumente zur Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen in Rahmen der Vorbereitung der kommenden Förderperiode aktiv wurde (vgl. zur Vorreiterrolle der Umweltverwaltung in NW Bauer/Bogumil/Knill et al.: 2007: 120), jedoch von der EU-Kommission und deren Veto-Position gehindert wurde. Die EU-Kommission konnte auf die mangelnde Fähigkeit der Agrarfachverwaltung, ihre Machtressource Kontrolle der Einhaltung von Grenzwerten (Zwang) in der Fläche zu nutzen, verweisen. Dabei hat die EU-Kommission gegenüber dem MKULNV NW ihre Perspektive in der Form der dominanten Information durchgesetzt und auch unter Verweis auf EU-Recht verhindert, dass eine stärkere Förderung der Reduzierung von Stickstoffüberschüssen als THG-Emissionsquelle angeboten wird. Die EU-Kommission hat durch ihre enge und strikte Auslegung des Europarechts eine stärkere Integration von Natur- und Klimaschutz in die Agrarpolitik verhindert. Bezogen auf die finanzielle Förderung der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen in den zurückliegenden Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 wurde vom MKULNV darauf verwiesen, dass es keine explizite agrarpolitische Förderung gab (EG 12, 16.12.2013). Jedoch erzeugen die AUM als Fördermaßnahmen Synergieeffekte und tragen sowohl zur Umsetzung der agrarumweltpolitischen Ziele, Extensivierung der Flächenbewirtschaftung, Erhalt der Biodiversität und Schutz der Gewässerkörper, wobei Erhalt und Förderung der Biodiversität und Schutz der Wasserressourcen analog zum Klimaschutz zu den agrarumweltpolitischen „Neuen Herausforderungen“ gehören, bei, als auch zur

Reduzierung der THG-Emissionen. Eine explizit auf die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen ausgerichtete Fördermaßnahme gehörte bisher nicht zum agrarumweltpolitischen Förderportfolio in NW (EG 12, 16.12.2013). Für den Bereich der Agrarinvestitionsförderung (AFP) wurde in Expertengesprächen angeführt, dass der primäre Fokus im Bereich Förderung des Tierwohls in der Tierhaltung gelegen habe, dieses manifestiert sich darin, dass Erweiterungsinvestitionen in der Schweine- und Geflügelhaltung nur noch gefördert werden, wenn die Bestimmungen der besonders tiergerechten Haltung eingehalten werden. Maßnahmen, welche der Energieeinsparung und somit der Effizienzsteigerung gedient hätten, standen weniger im Vordergrund (EG 12, 16.12.2013). Vor dem Hintergrund der auslaufenden Milchquotenregelungen und auf Grund der zusätzlichen Mittel aus dem EU-Konjunkturpaket lag der Förderschwerpunkt im Bereich AFP auch bei der Maßnahme Nr. 121 „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“. Dieser ist kein agrarumweltpolitisch ausgerichteter Förderschwerpunkt und ohne Zielstellung Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen (vgl. zur Irrelevanz der THG-Emissionsreduzierung in den Förderzielen des NRW-Programms Ländlicher Raum im Bereich AFP Ebers/Forstner 2010: 10).

#### **7.1.2.3.4 Sachsen-Anhalt (ST)**

In Sachsen-Anhalt wurden 2009 28.320 ha Ackerland und 200 ha Dauergrünland aus der Produktion genommen (freiwillige Flächenstilllegung) (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt 2010: 15/16). Diese freiwillige Flächenstilllegung ist der EU-Kommission zufolge eine ökologisch notwendige Landnutzungsänderung, „um den ökologischen Nutzen zu erhalten, den die derzeitige Regelung [gemeint ist die vormalig obligatorische Flächenstilllegung, R.K.] gebracht hat. Eine Möglichkeit wäre, die Flächenstilllegung durch gezielte Maßnahmen des zweiten Pfeilers zu ersetzen, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Agrarumweltbedingungen regional sehr unterschiedlich sind. Um den ökologischen Nutzen der Flächenstilllegung zu erhalten und noch zu vergrößern, müssten die Stützungszahlungen des zweiten Pfeilers für umweltfreundliche Formen der Boden-, Wasser- und Ökosystembewirtschaftung aufgestockt werden. Hierzu gehören Maßnahmen wie ökologische Flächenstilllegungen, der Schutz von Uferstreifen, Aufforstungsmaßnahmen und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Anpassung an den Klimawandel...“ (EU-Kommission 2007b: 7/8). Landwirtschaftliche Betriebe, welche freiwillig Flächen aus der Produktion nehmen, können dafür weiterhin Zahlungsansprüche nach VO (EG) 73/2009 aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) (erste Säule) geltend machen. Die Förderpraxis im Rahmen der zweiten Säule Förderung Sachsen-Anhalts wurde nicht verstärkt auf Klimaschutzaspekte ausgerichtet. Obwohl im Zuge der Wirtschaftskrise 2009 ein EU-Konjunkturprogramm zur Verfügung gestellt wurde, dessen Mittel vom Land Sachsen-Anhalt formal für Maßnahmen des Agrarinvestitionsförderprogramms mit den Schwerpunkten Milchproduktion, Klimawandel, Wassermanagement und Anpassung verwendet wurde, lag der tatsächliche Schwerpunkt im Bereich der

Förderung der Milchproduktion. Es wurde in Futterlagerhallen, Güllelagerbecken und weitere landwirtschaftliche Technologien und Wirtschaftsgebäude investiert (MLU Sachsen-Anhalt 2010: 33). Eine Anpassung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms an die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen wurde trotz zusätzlicher Finanzmittel aus dem EU-Konjunkturprogramm auf Grund der Prioritätensetzung hinsichtlich Modernisierung und Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Milchproduktion (EG 7, 11.11.2013) nicht vorgenommen, soll aber in der Förderperiode 2014-2020 umgesetzt werden. Bis dato wurden vereinzelt Maßnahmen des technischen Klima- und Umweltschutzes gefördert, z. B. Luftwaschanlagen (Abluftfilter) in Stallanlagen (EG 7, 11.11.2013). Fördermaßnahmen mit indirekten Effekten im Bereich Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen sind mit unterschiedlicher Intensität auch Maßnahmen des Schwerpunktes 2 „Verbesserung der Umwelt“, etwa Maßnahmen zur Extensivierung der Dauergrünlandbewirtschaftung oder zur Reduzierung der Bodenbearbeitung. So wurden in Sachsen-Anhalt in der Förderperiode 2007-2013 im Rahmen der Beihilfen für eine markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung Mulchsaat- und Direktpflanzverfahren mit 42 €/ha gefördert (Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt 2007: 196). Diese Maßnahmen, insbesondere die Mulchsaatverfahren, wurden von Experten des Landesbauernverbands Sachsen-Anhalt explizit unter Berufung auf die THG-Emissionsreduzierung durch diese Verfahren gefordert (EG 13, 07.02.2014). Zu beachten ist dabei, dass diese Maßnahmen mit ihren Auflagen mit geringem zusätzlichen betrieblichen Aufwand zu leisten sind und dass die argumentative Rechtfertigung „Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen“ dazu diente, Modulationsmittel aus der Reduzierung der Direktzahlungen wieder einzusammeln und an Landwirte auszuschütten (EG 13, 07.02.2014). Die Strategie des „framings“ bestimmter Maßnahmen als Beitrag zum „Klimaschutz“ wurde in Expertengesprächen bestätigt. Die Strategie der Umdeutung bzw. Zuweisung von Eindeutigkeit im Rahmen des framings (Rüb 2008: 104) bleibt jedoch nicht auf das Rechtfertigungsargument „Klimaschutz“ beschränkt, auch „Sicherung der Welternährung“, „Kulturlandschaftspflege“ oder „Artenerhalt durch Bewirtschaftung“ sind gegenüber der Ministerialbürokratie, Umwelt- und Naturschutzverbänden und Öffentlichkeit vorgetragene Argumentationsfiguren, die auf Informationsasymmetrien beruhen und die selektive Weitergabe von Informationen beinhalten, zur Legitimation einzelner finanzieller Fördermaßnahmen (EG 13, 07.02.2014). Genutzt werden diese Rechtfertigungsargumente im direkten Austausch mit MinisterialbürokratInnen im Rahmen der Maßnahmengestaltung. Grundlage des Vortragens derartig gerahmter, dominanter Informationen sind persönliche Kontakte zwischen VerbandsvertreterInnen und Ministerialbürokratie. Diese Vorgehensweise agrarsektoraler AkteurInnen kann Hubo folgend als strategischer Umgang mit der Aufnahme umwelt- und naturschutzfachlicher Belange in bestehende politiksektorale Praktiken gedeutet werden (Hubo 2013: 1; vgl. Kap. 3.3 *Proklamierte Politikintegrationen, etwa in Form des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes in der Forst- und Landwirtschaft, verschleiern zumeist darunter*

*liegende Verteilungskämpfe und die Dominanz starker Interessen innerhalb dieser Projekte*). So können vermeintlich gemeinwohl- und ökologieorientierte Anliegen wie die Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen von „specific interests“ dominiert werden, da „political issues are not neutrally or interest free...but policy actors are engaged in agenda setting. In this vain, the comprehensive task [Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen, R. K.] itself appears as a strategy of political actors within the context of policy sectors, aiming to enforce sector specific concerns against other interests“ (Hubo 2013: 1). Die sektorspezifischen Interessen sind im vorliegenden Fall der fortbestehende Erhalt öffentlicher Gelder, Bewirtschaftungsprämien, für eine vermeintlich dem Klimaschutz dienliche Bewirtschaftungsmaßnahme ohne große Einschränkung der Bewirtschaftungspraxis und damit einhergehender Kostensteigerungen. Die sektorübergreifende Forderung nach THG-Emissionsreduzierung, welche als gesamtgesellschaftliche Herausforderung dargestellt wird, wird von agrarsektoralen Akteuren genutzt, um bestehende finanzielle Mittel aus der Agrarförderung zu erhalten und daraus im Rahmen globalisierter Agrarproduktion Wettbewerbsvorteile zu ziehen oder Standortnachteile gegenüber nationaler oder internationaler Konkurrenz auszugleichen (Döpke 2012: 9). Für die Förderperiode 2014-2020 hat das MLU Sachsen-Anhalt im Rahmen des *Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 (Entwurf)* die bisherigen AUM durch Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ersetzt (MLU 2014: 158). Für den Bereich der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen sind insbesondere die Maßnahmenvorschläge *Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen, Emissionsarme und umweltschonende Stickstoffdüngung und Anbauverfahren auf erosionsgefährdeten Standorten* relevant.



## 7.2 Fallstudie 2: Reduzierung landwirtschaftlicher Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser durch die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST

Landwirtschaftliche Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser können vier verschiedene Wege nehmen:

- Stickstoff- und Phosphateinträge durch den Einsatz von Düngemitteln,
- Schwermetalleinträge auf Grund des Einsatzes tierischer und chemischer Düngemittel,
- Arzneimittel- und Hormoneinträge durch die Bodendüngung mit tierischem Dünger (Wirtschaftsdünger) und
- Ammoniakemissionen aus der Tierhaltung (vgl. u. a. Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 220).

Diese externen Kosten landwirtschaftlicher Landnutzung (vgl. Kap. 6.3.2.1 *Toxizität der Pflanzenschutzmittelanwendung* und 6.3.2.2 *Landwirtschaftliche Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden und Wasser*) werden anhand des agrarumweltpolitischen Programms der EU, der Mitgliedsstaaten und der subnationalen Einheiten problematisiert. Die Thematisierung landwirtschaftlicher Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden, Wasser und Luft als politisches Problem erfolgt Rüb folgend als „strategische Repräsentationen von Interessen von Akteuren (Stone 2002), die in den politischen Prozess eingespeist werden. Objektive Probleme, die eine problemorientierte Policy-Analyse identifiziert, gibt es nicht, sondern sie sind bereits Ausdruck von Interessen, die so oder auch anders ausfallen können“ (2008: 100). Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser können anhand der *Indikatoren zur Wasserqualität*:

-Bruttonährstoffbilanz (vgl. Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 223),

-Verschmutzung durch Nitrat und Pestizide und

-Wasserverbrauch (% bewässerte Fläche),

und anhand der *Indikatoren zur Bodenqualität*:

-von Bodenerosion bedrohte Gebiete (t/ha),

-ökologischer Landbau (000s/ha) und

-Bodenbedeckung problematisiert werden. Blankenau wies darauf hin, dass Sachverhalte anhand von drei möglichen Signalen als politische Probleme thematisiert werden können:

-Indikatoren,

-policy feedback und

-focusing events (Blankenau 2001: 41/42). Die politische Problematisierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser erfolgt primär anhand von Indikatoren (vgl. Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 223) und dominiert die Gestaltung der Ziele und Instrumente zur Reduzierung von Stoffeinträgen im Rahmen der EU-(Agrar-)Umweltpolitik. (Technische) Grenzwerte für Stoffeinträge bilden den Kern des (agrar-)umweltpolitischen Steuerungsmodus und entsprechen damit der technologisierten Produktionsweise, die kontinuierlich in Richtung industrielle Präzisionsproduktion erweitert wird (vgl. Kap. 6.1.1.4 *Politökonomische Rahmenbedingungen landwirtschaftlicher Landnutzung*). Entsprechend sind staatlich-politische Reaktionen dem kleinteiligen und technologieorientierten Produktionsmodus angepasst. Staatlich-politische AkteurInnen in der EU und den Mitgliedstaaten versuchen folglich einen der technokratischen Produktionsweise entsprechenden Steuerungsmodus zu entwickeln, um die Produktivkraftentwicklung nicht auszubremsen.

### **7.2.1 EU-Programm zur Reduzierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser**

Auf EU-Ebene sind die EU-Nitrat-Richtlinie 91/676, die EU-NEC-Richtlinie 2001/81 (Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe), die Klärschlamm-Richtlinie (Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft), die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL 2000/60/EG), die Gewässerschutz-Richtlinie 2006/11/EG, die Trinkwasser-Richtlinie 75/440, Richtlinie 2008/105/EG über Umweltqualitätsnormen für Oberflächengewässer (wUQN-Richtlinie) von Bedeutung für die Steuerung landwirtschaftlicher Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser. Eine eigene EU-Bodenschutzrahmenrichtlinie besteht nicht. Die EU-Kommission hat den Vorschlag für eine EU-Bodenschutzrahmenrichtlinie im Rahmen des REFIT-Programms (Regulatory Fitness and Performance Programme) zurückgezogen (vgl. umwelt aktuell 08/09.2014: 20; Amtsblatt der Europäischen Union vom 21.05.2014). Diese Rücknahme entspricht auch einer Forderung des DBV als Spitzenverband des deutschen Agrarsektors (DBV 2013a). Explizit agrarsektorale Relevanz für den Bereich der Düngung und damit der Stickstoff- und Phosphateinträge durch den Einsatz von Düngemitteln und Schwermetalleinträge auf Grund des Einsatzes tierischer und chemischer Düngemittel haben das EU-Düngemittelzulassungs- und anwendungsrecht: Verordnung (EG) Nr. 2003/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über Düngemittel und Verordnung (EG) Nr. 181/2006 der Kommission vom 1. Februar 2006 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 hinsichtlich anderer organischer Düngemittel und Bodenverbesserungsmittel als Gülle sowie zur Änderung der genannten Verordnung.

## **7.2.2 Nationales Programm zur Reduzierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser**

Zur Steuerung der Nutzung der Ressource Wasser und zur Reduzierung von Stoffeinträgen in das Umweltmedium Wasser wurden auf Bundesebene das Wasserhaushaltsgesetz (WHG), die Oberflächengewässerverordnung (OGewV) und die Grundwasserverordnung (GrwV) erlassen. Die Reduzierung von Immissionen in das Umweltmedium Luft wird auf Bundesebene im Rahmen des Immissionsschutzrechts bestehend aus dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) umgesetzt. Darüber hinaus setzt der Bund die jährlichen Emissionshöchstmengen aus der NEC-Richtlinie in der 39. BImSchV über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen fest. Bundesnormen zur Reduzierung von Stoffausträgen aus der landwirtschaftlichen Produktion sind das Düngegesetz (DüngeG), die Düngeverordnung (DüngeV), deren Novellierung für das Jahr 2014 geplant ist (Wegfall Derogationsregelung 2014) und die Verordnung über das Inverkehrbringen und Befördern von Wirtschaftsdünger (WDüngV).

## **7.2.3 Programme der Länder BB, NI, NW und ST zur Reduzierung von Stoffeinträgen in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser**

### **7.2.3.1 Brandenburg (BB)**

In Brandenburg hat das dem MIL BB nachgeordnete Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung mit dem Informationsblatt „Unverzügliche Einarbeitung von Gülle, Jauche, sonstigen flüssigen organischen oder organischmineralischen Düngemitteln mit wesentlichen Gehalten an verfügbarem Stickstoff oder Geflügelkot auf unbestelltem Ackerland – Information zur Neufassung der Gemeinsamen Hinweise der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt zur Umsetzung der novellierten Düngeverordnung in Bezug auf § 4 (2) Düngeverordnung (DüV) vom 27.02.2007 (BGBl I S. 221) in seiner jetzt gültigen Fassung“ Hinweise und Pflichten für Landwirte bezogen auf die Bodendüngung zusammengefasst und aktualisiert. Relevante Hinweise für die Landwirte sind etwa die Zuordnung der Verantwortlichkeit über die unverzügliche und vollständige Einarbeitung der Düngemittel an den Landwirt auch bei Durchführung der Tätigkeit durch Lohnunternehmen und die Bedeutung der unverzüglichen Einarbeitung auch fester Düngemittel auf unbestellten Flächen. Insgesamt ist in BB im Vergleich zu Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen die Regulierungstätigkeit im Bereich der Reduzierung landwirtschaftlicher Stoffeinträge in die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser deutlich geringer. Begründet wurde dieses in Gesprächen mit dem Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung Brandenburg (LELF BB) auch mit dem deutlich geringeren Problemdruck auf Grund der geringeren Tierhaltungsdichte und Tierhaltungsintensität in BB (vgl. Kap. 7.1.2.1.1 *Brandenburg (BB)*). Die differente ökonomische Entwicklung der tierischen Produktion (vgl. Kap. 4.3.1.2 *Konzentration der gewerblichen Tierhaltung*; zur „Regionalen Verteilung der Viehbesatzdichte in Deutschland“ UBA 2014b: 74; EG 29,

14.09.2014), welche aus der Perspektive der verbandlichen InteressenvertreterInnen des LBV BB zum Ausgleich der Standortnachteile intensiviert werden muss (EG 29, 14.09.2014), und der sektoralen Produktivkraftentwicklung im Ländervergleich (NI, NW – BB) kann die unterschiedliche Regulierungsdichte in diesem Bereich erklären.

### **7.2.3.2 Niedersachsen (NI)**

Auf Grund der spezifischen Problematik der Gewässerbelastung und Eutrophierung der Grundwasserkörper und der Böden durch (Wirtschafts-) Düngung, auch resultierend aus der intensiven Tierhaltung, hat in Niedersachsen (insbesondere: Emsland, Cloppenburg, Grafschaft Bentheim, Vechta UBA 2014b: 76) und Nordrhein-Westfalen (insbesondere: Borken, Coesfeld, Steinfurt UBA 2014b: 76) ein Prozess der stärkeren politischen Steuerung der landwirtschaftlichen Stoffeinträge begonnen. Im Bereich der ordnungsrechtlichen Steuerung der Wirtschaftsdüngerausbringung hat das ML NI im Juni 2012 die Niedersächsische Verordnung über Meldepflichten in Bezug auf Wirtschaftsdünger festgesetzt, wonach die in den Verkehr gebrachten Mengen an Wirtschaftsdünger einer Datenbank bei der LWK gemeldet werden müssen. Der LWK NI wurde damit die Möglichkeit zum Aufbau eines eigenen Informationssystems über die Nährstoffkreisläufe gewährt, was unter Umständen zu einer Machtasymmetrie führen kann. Das ML NI ergänzte mit der Verordnung über Wirtschaftsdüngermeldepflichten die bundespolitische Regulierung im Rahmen der (Bundes-) „Verbringungsverordnung“. Darüber hinaus hat das ML NI 2013 unter Minister Meyer (B 90/DIE GRÜNEN) Einschränkungen der Herbsdüngung durch Erlass (ML NI 2013d) (sog. Herbsterlass NI) festgesetzt. Damit reagierte das „grüne“ ML NI auf die spezifische Überdüngungsproblematik auf Grund der Tierhaltungsdichte. Zudem kann hier ein mögliches Bsp. politischen Lernens innerhalb der partei-„grünen“ Agrarfraktion, bestehend aus den Agrar FachpolitikerInnen und Ministerinnen von Bündnis 90/DIE GRÜNEN, festgestellt werden (vgl. Kap. 7.2.3.3 *Nordrhein-Westfalen (NW)*). Neben der Verschärfung des Ordnungsrechts wurde die Vereinbarung der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen mit den Niederlanden über die Erfassung von Düngetransporten aus den Niederlanden nach NW und NI und den Zugriff auf die Datenbank für grenzüberschreitende Gülletransporte getroffen. Den LWK NI und NW kommt im Rahmen der Datenerfassung eine zentrale Rolle zu. Die Vereinbarung zur regionsübergreifenden Beobachtung und Steuerung des Güllehandels folgt aus der Feststellung eines Gülleimports aus den Niederlanden und möglichen Festmistexports (vgl. jeweils UBA 2014b: 91). Die flächenscharfe Erfassung der Düngemittelausbringung wird von ExpertInnen als Herausforderung betrachtet (ebd.: 91), hierin besteht folglich eine Machtressourcenasymmetrie zwischen FlächeneigentümerInnen und –bewirtschafterInnen und LWK einerseits und wissenschaftlichen und staatlichen BeobachterInnen andererseits. Die FlächeneigentümerInnen und –bewirtschafterInnen können die empirisch relevantesten Aussagen über die ausgebrachten Mengen treffen. Diese werden jedoch auch auf Grund datenschutzrechtlicher Normen nicht veröffentlicht.

### 7.2.3.3 Nordrhein-Westfalen (NW)

Analog zu NI ist die Belastung der Gewässerkörper und Böden durch landwirtschaftliche Düngungspraktiken ein regionalökonomisches Spezifikum des Agrarsektors in NW. Insbesondere vor dem Hintergrund des agrarsektoralen Ziels der Status quo- und ökonomieorientierten Kapitalfraktionen in NW, die Verbesserung des Potentials als Veredelungsstandort mit deutlicher Globalorientierung, z. B. Tönnies Lebensmittel GmbH & Co. KG, und Schwerpunktbereich Lebensmittelindustrie und Schlachthöfe zu erreichen (EG 28, 11.07.2013), ist die Regulierung der Nährstoffkreisläufe als Ergebnis der intensivierten Tierhaltungsindustrie ein politisches Ziel der ökologieorientierten AkteurlInnen. NW bildete mit seinem Herbst-Erlass 2012, welcher „die N-Düngung [nach, R.K.] § 4 Absatz 5 der Düngeverordnung konkretisiert“ (MKULNV NW 2012: 8) einen politischen Vorreiter für den ordnungsrechtlichen Eingriff in die landwirtschaftliche Düngungspraxis. So besteht „unter folgenden Bedingungen besteht kein N-Düngebedarf im Herbst: Winterweizen nach Mais, Raps, Kartoffeln, Zuckerrüben, Gemüse und Leguminosen, Getreide nach Silomais und Zwischenfrüchte nach Mais und Zuckerrüben“ (MKULNV NW 2012: 8). Mit dem Herbstlerlass provozierte das MKULNV NW wenig Protest im Agrarsektor (EG 17, 03.02.2014). Dagegen führte der „Ablufffiltererlass“ (vgl. Kap. 7.1.2.2.3 *Nordrhein-Westfalen (NW)*; EG 17, 03.02.2014), der auch in der Form der bürokratischen (Zwangs-) Machtressource „Erlass“ durchgesetzt wurde, zu erheblichem Widerspruch. Auch in NW gilt mit der Wirtschaftsdüngernachweisverordnung NRW 2012 „seit dem 07.05.2012 in Nordrhein-Westfalen die Meldepflicht für die Verbringung von Wirtschaftsdünger (Wirtschaftsdüngernachweisverordnung NRW als Ergänzung der bundesweit gültigen „Verbringungsverordnung““ (MKULNV NW 2012: 8). Der Zugriff auf die Datenbank für grenzüberschreitende Gülletransporte wurde durch die Vereinbarung der Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen mit den Niederlanden (MKULNV NW 2012: 8) ermöglicht.

### 7.2.3.4 Sachsen-Anhalt

Das Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt (MLU ST) erläutert in der Antwort auf die Kleine Anfrage (KA 6/8730) „Nitratbelastungen des Grundwassers und der Gewässer“ der Abgeordneten Frederking und Weirich (beide Bündnis 90/Die Grünen), dass in ST „80 Prozent der 2013 untersuchten Grundwassermessstellen des Landesmessnetzes zur Grundwasserbeschaffenheit den Grenz- bzw. Schwellenwert für Nitrat von 50 mg/l der Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2001) und der Grundwasserverordnung (GrwV) unterschreiten. 92 Messstellen bzw. 20 Prozent weisen eine Überschreitung der Grenz- bzw. Schwellenwerte der Trinkwasser- und der Grundwasserverordnung auf“ (Landtag Sachsen-Anhalt 2014: 2). Um Nitratgrenzwertüberschreitungen zu reduzieren fördert das MLU ST freiwillige Gewässerschutzmaßnahmen im Rahmen der AUM (ebd.: 5). Neben dieser Förderung im Rahmen der ländlichen Entwicklungspolitik bestehen keine

agrarpolitischen Maßnahmen. Das MLU ST begründet dies etwa hinsichtlich der Gesamtstickstoffeinträge mit einer „untergeordneten Bedeutung“ (ebd.: 7; vgl. BB).

### **7.3 Fallstudie 3: Förderung und Erhalt der Biodiversität im Rahmen landwirtschaftlicher Landnutzung durch die Agrarpolitiken BB, NI, NW und ST**

Im Rahmen der zu Grunde liegenden Fallstudie wird die Umsetzung der EU-Vorgaben zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität in der Landwirtschaft durch die Agrarpolitiken der Bundesländer Brandenburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt analysiert. Hierzu wird erstens das „EU-Biodiversitätsprogramm für den Agrarsektor“ (7.3.1) herausgearbeitet, um anschließend vor diesem Hintergrund die Umsetzung der Vorgaben und Förderoptionen in den Agrarpolitiken der Bundesländer BB, NI, NW und ST zu untersuchen und als ein „Nationales und subnationales Biodiversitätsprogramm für die Landwirtschaft“ (7.3.2) zu fassen. Die Herausarbeitung des europäischen, nationalen und subnationalen Biodiversitätsprogramms für den Agrarsektor ist auf den Zeitraum von 2000 bis 2013 bezogen und umfasst folglich die Daten und Dokumente der letzten beiden Förderperioden (2000-2006 und 2007-2013), die jeweils auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR; bis 2009 „finanzielle Vorausschau“ genannt) der EU bezogen sind. An einzelnen Stellen werden darüber hinaus Ausblicke auf die Förderperiode 2014-2020 geworfen.

#### **7.3.1 EU-Biodiversitätsprogramm für den Agrarsektor**

Die Mitteilung der EU-Kommission an den Rat und das Europäische Parlament „Aktionsplan zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft“ (EU-Kommission 2001) kann i. V. m. der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren und der RICHTLINIE 92/43/EWG DES RATES vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7) als dezidierter Auftakt der Biodiversitätspolitik für den Agrarsektor betrachtet werden. Die ersten Implementations- und Evaluationserfahrungen im Rahmen der Ökologisierung der Landwirtschaft auf Basis der Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren und mit der Habitat-Richtlinie waren ein starker Motor zur Intensivierung der Biodiversitätspolitik für den Agrarsektor (EU-Kommission 2001: 2.1). Darüber hinaus verständigten sich die EU-Mitgliedstaaten 2001 auf dem Europäischen Rat in Göteborg darauf, die Zerstörung der Biodiversität durch landwirtschaftliche Praktiken und die GAP deutlich zu reduzieren und Beiträge zum Erhalt der Biodiversität durch Gemeinschaftsmaßnahmen zu leisten (Europäischer Rat Göteborg 2001: 31.). Im „Aktionsplan zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft“ wird zudem betont, dass die Landwirtschaft einerseits die Zerstörung der Biodiversität vorantreibt, hier die intensive, konventionelle Landwirtschaft, und andererseits durch ökologische und extensive Anbausysteme Beiträge zum Erhalt und zur Erholung bestimmter Arten und Ökosysteme geleistet werden (EU-Kommission 2001: 6). Auf der Zielebene wurde damit bezogen auf den Erhalt und die Förderung der Biodiversität eindeutig

die Vorzugswürdigkeit ökologischer, extensiver Produktionsverfahren attestiert. Damit wurden die politischen Leitplanken für die Gestaltung der europäischen, nationalen und subnationalen Agrarpolitiken bezogen auf die Artenvielfalt zu Beginn des 21. Jahrhunderts definiert. Festzustellen ist auch, dass die Liste der Dokumente mit europäischen Zielsetzungen zum Schutz der Biodiversität im Agrarsektor lang ist: bereits 1998, also drei Jahre vor dem „Aktionsplan zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft“ wurde eine allgemeine und grundlegende „Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt“ (KOM (1998) 42 endgültig) erarbeitet, in der bereits festgehalten wurde, dass auch „landwirtschaftsgebundene Arten und Ökosysteme“ geschützt werden müssen. Auch im „Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft“ (Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen) wurde 1999 unter Abschnitt 2.5 darauf verwiesen, dass die Artenvielfalt in der Agrarlandschaft durch „Intensivierung und Unternutzung“ gefährdet sei (EU-Kommission 1999: 2.5). Es wird daher ersichtlich, dass im Rahmen des EU-Biodiversitätsprogramms für den Agrarsektor, als Spezifizierung grundlegender Biodiversitätsstrategien und als Integration biodiversitätsbezogener Zielsetzungen in die GAP, sowohl die Bedeutung der Landwirtschaft als Treiber der Zerstörung der Artenvielfalt anerkannt als auch die Rolle der Landwirtschaft als Biotop- und Landschaftspfleger und schließlich eine äquivalente Wertigkeit der Wild- und der Agrobiodiversität (Verordnung (EG) Nr. 1467/94 des Rates vom 20. Juni 1994 über die Erhaltung, Beschreibung, Sammlung und Nutzung der genetischen Ressourcen der Landwirtschaft, ABl. L 159 vom 26.8.1994, S. 1.; European Commission 2013: 2) betont werden, da in den europäischen Agrarlandschaften spezifische landwirtschaftliche Bewirtschaftungspraktiken und angepasste Kulturarten zur Ausprägung der Wildbiodiversität beigetragen haben. Als wesentliche agrarumweltpolitische Komponenten für die Erreichung des Ziels des Erhalts der Biodiversität in der Landwirtschaft nannte die Kommission 2006 in der Mitteilung „EINDÄMMUNG DES VERLUSTS DER BIOLOGISCHEN VIELFALT BIS ZUM JAHR 2010 – UND DARÜBER HINAUS: Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen“ die zunehmende Nutzung und Förderung der „Agrarumweltmaßnahmen, einer „guten landwirtschaftlichen Praxis“ und einer „ökologischen Landwirtschaft sowie die Unterstützung von benachteiligten Gebieten“, daneben hätten auch Maßnahmen der Markt- und Einkommenspolitik wie die Bindung des Erhalts der Direktzahlungen an die Einhaltung bestimmter Grundanforderungen (cross-compliance) positiv im Hinblick auf den Erhalt der Biodiversität gewirkt (EU-Kommission 2006: 9). Der politische Hintergrund dieser verstärkten Nutzung ist „die Agenda 2000 und insbesondere die Bestimmungen zur ländlichen Entwicklung [welche, R. K.] somit den Rahmen für die Einbeziehung der Belange der Umwelt und nicht zuletzt der biologischen Vielfalt in die Agrarpolitik bilden“ (EU-Kommission 2001: 11). Zuletzt hat die EU-Kommission in der „EU Biodiversity Strategy to 2020“ festgehalten, dass „the third target focuses on improving the integration of biodiversity conservation into key policies for agriculture and forestry“ (European Commission 2011a: 16). Nochmals wird die Notwendigkeit der Integration des



Biodiversitätserhalts in die Agrar- und Forstpolitiken betont. Deutlich wird folglich, dass Politikintegration zu einem sachlich notwendigen und politisch gewollten Politikmuster erklärt wird. Bezogen auf den Erhalt der Agrobiodiversität stellt die EU-Kommission schließlich fest, dass „...agricultural biodiversity contributes to food security by mitigating the risks associated with intensive and highly specialised production systems“ (European Commission 2013: 3). Anerkannt wird folglich, dass die kapitalistische Produktionsweise in der Landwirtschaft dazu führt, dass diese „...tends to use mainstream varieties and breeds, and monocultures and mono-variety crops...“ (ebd.: 3), was durch staatlich-politische Maßnahmen begleitet werden muss, damit die langfristige Produktions- und Wertschöpfungsfähigkeit, „...facilitating innovative solutions...also generate economic opportunities for the agricultural sector“ (ebd.: 3), erhalten bleibt. Hierin kommt die Rolle der Staatlichkeit, unabhängig von der konkreten Governance-Ebene im multi-level-governance System, als „ideeller Gesamtkapitalist“ (Heinrich 2004: 201/202) zum Ausdruck, der die langfristigen Reproduktionsbedingungen der Produktionsverhältnisse etwa durch öffentliche Forschung (European Commission 2013b: 44), Forschungsförderung (ebd.: 44), Organisierung des Wissenstransfers zwischen Forschung und privatkapitalistischen Unternehmen und Ressourcenschutz im Rahmen der green economy oder Bioökonomie (Bioökonomierat 2013: 1) garantiert.

Den internationalen Rahmen des EU-Biodiversitätsprogramms für den Agrarsektor bilden die die Biodiversitätskonvention (Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (Rio 1992), UN-Folgekonferenzen) (CBD) und der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture).

Nachfolgend wird das Instrumentarium des EU-Biodiversitätsprogramms für den Agrarsektor in finanzielle, regulative und informationelle/kooperative Steuerungsmuster gegliedert und dargestellt.

### **7.3.1.1 Ökonomische Steuerung**

Im Rahmen der finanziellen Steuerung des Erhalts der Biodiversität durch die GAP sind in der ersten Säule die Direktzahlungen mit der verpflichtenden Einhaltung von Umweltauflagen im Rahmen der Cross Compliance-Regelungen nach der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1290/2005, (EG) Nr. 247/2006, (EG) Nr. 378/2007 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 zu nennen. Die EU-Kommission verwies 2008 im Rahmen der Halbzeitbewertung der Umsetzung des gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Erhaltung der biologischen Vielfalt darauf, dass „die Einhaltung der Umweltauflagen (Cross-Compliance) durch vier wichtige Normen für einen guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (Good Agricultural and Environmental Conditions, GAEC) und die Grundregeln für die Betriebsführung (Statutory Management Requirements) im Zusammenhang mit den

Naturschutzrichtlinien gewährleistet wird, die auch für die Erhaltung der biologischen Vielfalt von Bedeutung sein können“ (Europäische Kommission 2008: 4). Im Rahmen der “EU Biodiversity Strategy to 2020“ sind unter Aktion 8 a) und b) eine stärkere Honorierung v. Biodiversitätsschutzleistungen im Bereich erster Säule (greening-Komponente und Ausrichtung cross compliance) vorgesehen. Inwieweit diesem Vorschlag durch die endgültigen Verordnungen zur GAP-Reform für die Förderperiode 2014-2020 entsprochen wird, bleibt abzuwarten. Neben den Direktbeihilfen an die Landwirte (VO (EG) Nr. 73/2009) stehen die marktbezogenen Maßnahmen der Einheitlichen Gemeinsamen Marktorganisation (GMO) (VERORDNUNG (EG) Nr. 1234/2007 DES RATES vom 22. Oktober 2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse (Verordnung über die einheitliche GMO)) zu denen zählen:

-Importzölle und –quoten

-Exporterstattungen

-Quotenregelungen bei Milch und Zucker

-Marktinterventionen (öffentliche Lagerhaltung und Wiederverkauf, Förderung privater Lagerhaltung)

-Unterstützung von Erzeugerorganisationen

-Schulmilch- und Schulobstprogramme

Im Rahmen der seit 2010 erfolgten Reduzierung der Marktinterventionen wie öffentliche Lagerhaltung und Aufkauf von Agrargütern (Getreide, Alkohol, Butter, Zucker) und der rückläufigen Anzahl der Produktionsbereiche (2012/13: Rindfleisch, Eier, Geflügel; 2011/12: Rindfleisch, Eier, Geflügel, Schweinefleisch) für die Exporterstattungen gezahlt wurden (Directorate General for Agriculture and Rural Development 2013: 19) könnten positive Effekte für die Biodiversität in Europa erzielt worden sein, da Produktionsanreize reduziert wurden. Insbesondere die Maßnahmen zur Unterstützung und des Aufbaus von Erzeugerorganisationen, etwa im Obst- und Gemüsebau, welche im Rahmen der operationellen Programme „Maßnahmen im Umweltbereich“ durchführen müssen, sollen dem Ziel der „Förderung des Einsatzes umweltfreundlicher Anbau- und Produktionsmethoden“ (Europäische Kommission 2013b: Regelung für Obst und Gemüse) dienen. „Umweltfreundliche Anbau- und Produktionsmethoden“ sollen mittelbar der biologischen Vielfalt zu Gute kommen. Auf diesen Maßnahmenkomplex wurde bereits in Kapitel 7.1.2 für die Bemühungen Nordrhein-Westfalens im Bereich finanzielle Steuerung der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen hingewiesen. Es wird ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten und deren Untergliederungen in diesem Bereich Ökologierungsmaßnahmen vorschlagen können, die jedoch am institutionalisierten Veto des Wettbewerbsrechts oder an Vorgaben der EU-Kommission scheitern können. Für den Bereich der ersten Säule ist folglich zu konstatieren, dass über

bestimmte Marktmaßnahmen der GMO Fortschritte im Bereich Biodiversitätserhalt erreicht werden können. Daneben sind die gekoppelten Umweltauflagen der Direktbeihilfen (Direktzahlungen) eine Stellschraube für den Biodiversitätsschutz.

Die Maßnahmen der zweiten Säule sind mit dem Schwerpunkt 2 „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung“ (VERORDNUNG (EG) Nr. 1698/2005 Artikel 4 (1) b)) auf den Schutz und Erhalt der Biodiversität im Rahmen der Landbewirtschaftung ausgerichtet. Somit sind diese die zentralen finanziellen Instrumente zur Förderung des Erhalts und des Schutzes der Wild- und Agrobiodiversität durch die europäische Agrarpolitik. Die Finanzierung wird von der EU, den Mitgliedstaaten und den Ländern anteilig übernommen. Die Abstimmung findet im Rahmen der sog. „Partnerschaften“ (VO (EG) 1698/2005 Art. 6 (1)) statt und erfordert von den Mitgliedstaaten die Aufstellung nationaler Strategien für die Entwicklung des ländlichen Raums. Die konkrete Ausgestaltung der nationalen Strategien erfolgt über die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum, in denen die finanzielle EU-Beteiligung an den Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 3 jeweils mind. 10 % und an dem für die Biodiversität besonders bedeutsamen, weil spezifischen, Schwerpunkt 2 mind. 25 % beträgt (VO (EG) 1698/2005 Art. 17 (1)). Die Rahmenbedingungen des Schwerpunkts 2 sind in den Art. 36 bis einschließlich Art. 51 VO (EG) 1698/2005 niedergelegt. Dabei gehen die Verpflichtungen als Grundlage der Zahlungen des Schwerpunkts (z. B. AUM) „über die einschlägigen obligatorischen Grundanforderungen gemäß den Artikeln 4 und 5 und den Anhängen III und IV der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 sowie die Grundanforderungen für die Anwendung von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln und sonstige einschlägige verpflichtende Anforderungen hinaus“ (VO (EG) 1698/2005 Art. 39 (3)). Da die Mitgliedstaaten eigene finanzielle Mittel für die Ausgestaltung der Ländlichen Entwicklungsprogramme zur Verfügung stellen müssen und zusätzlich innerhalb der Programme zwischen den vier Schwerpunkten Mittelverteilungen vorgenommen werden, hängt das Ausmaß der Steuerungswirkungen im Bereich Biodiversität stark vom politischen Willen der jeweiligen Landesregierungen und der Ministerialbürokratien ab. Neben dem Gesamtumfang der Mittel für den Schwerpunkt „Verbesserung der Umwelt und der Landschaft durch Förderung der Landbewirtschaftung“ sind die Höhe der Fördersätze und die Quantität und die Qualität der Bewirtschaftungsauflagen von zentraler Bedeutung für positive Effekte im Bereich Biodiversität. Grundsätzlich bleibt jedoch zu fragen, ob anhand der freiwilligen, vertraglichen Förderung im Rahmen der zweiten Säule die Intensivproduktionsregionen erreicht werden können oder ob lediglich weniger attraktive Standorte und Regionen diese Mittel nutzen. Die Analysen der Maßnahmeninanspruchnahme durch die Ministerialbürokratien deuten letztere Entwicklung an (s. etwa Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 – 2013: Grajewski/Forstner/Bormann/Horlitz 2010: 48/49). Die „EU Biodiversity Strategy to 2020“ sieht in den Aktionen 9 a) und b) für die zweite Säule die Aufnahme quantitativer Biodiversitätsziele in die Programme für den Ländlichen Raum und eine Förderung der Kooperation zwischen Agrar- und Forstsektor vor, um Landschaftselementkontinuität zu erreichen. Daneben sollen weiterhin AUM zur

Erhaltung der Agrobiodiversität gefördert werden (Aktion 10). Für den Forstsektor wird vorgeschlagen die Förderung Forstlicher Management-Pläne mit Biodiversitätszielen zu gestalten und die Finanzierung forstlicher Biodiversitätsschutzleistungen zu honorieren (Aktionen 11/12).

Neben den Maßnahmen der ersten und zweiten Säule wurde das EU-Gemeinschaftsprogramm zur Bewahrung der genetischen Ressourcen in der Landwirtschaft (VERORDNUNG (EG) Nr. 870/2004 DES RATES vom 24. April 2004 über ein Gemeinschaftsprogramm zur Erhaltung, Charakterisierung, Sammlung und Nutzung genetischer Ressourcen in der Landwirtschaft und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1467/94) programmiert. Das Programm endete 2012 (European Commission 2013: 5) und die Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität wurden in das Forschungsprogramm Horizon 2020 übernommen (European Commission 2013b: 44/45). Die EU-Kommission hat darauf hingewiesen, dass „the Community programme on the conservation of genetic resources in agriculture provided co-funding for 17 conservation actions, both in-situ and ex-situ, concerning various farm animals, plants, and forest trees. Those actions were implemented by some 180 partners in 25 Member States and 12 non-EU-countries with a budget of EUR 8.9 million. The programme resulted in the collection and characterisation of several thousands of new accessions and the establishment of conservation infrastructures, databases, core collections, gene-banks, and accession catalogues” (European Commission 2013: 5/6). Auch im Bereich des bereits erwähnten Wissenstransfers zwischen Forschung und Praxis konnten anhand dieses Instruments an der Schnittstelle zwischen finanzieller Anreizsteuerung und Forschungsförderung positive Effekte durch „the exchange of genetic material between programme participants and end-users (farmers, breeders, gardeners)“ (European Commission 2013: 6) erzielt werden. Das Gemeinschaftsprogramm konnte nach Verlautbarungen der EU-Kommission die Wissensbasis hinsichtlich des Wesens und des Potentials zahlreicher genetischer Ressourcen vergrößern (European Commission 2013: 6).

Im Rahmen des EU-Förderinstruments LIFE+ werden schwerpunktmäßig Umwelt- und Naturschutzprojekte finanziert. Dabei steht die Hälfte des Budgets für Naturschutzmaßnahmen zur Verfügung. Das LIFE-Instrument basierend auf der VERORDNUNG (EG) Nr. 614/2007 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 23. Mai 2007 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE+) ist damit ein stark sektorales Instrument der EU für den Naturschutzsektor. Doch ist in Art. (2) zum Zweck von LIFE formuliert, dass das „allgemeine Ziel von LIFE+ ist, die Umsetzung, Aktualisierung und Weiterentwicklung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der Gemeinschaft, einschließlich der Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche, zu fördern [Hervorhebung des Autors, R. Käufer] und somit zu einer nachhaltigen Entwicklung beizutragen“. Mit dem Hinweis auf die angestrebte Förderung der „Einbeziehung der Umweltbelange in andere Politikbereiche“, mithin Politikintegration, wird LIFE+, insbesondere mit dem LIFE+-Teilbereich „Natur und biologische Vielfalt“ (Art. 4 VO (EG) Nr. 614/2007), Bestandteil

des EU-Biodiversitätsprogramms für den Agrarsektor und bietet den Mitgliedstaaten und subnationalen Einheiten Möglichkeiten zur Förderung des Biodiversitätserhalts.

### **7.3.1.2 Regulative Steuerung**

Auf EU-Ebene werden der Saatgutverkehr und das Sortenrecht innerhalb der Wirtschaftsgemeinschaft zu Gunsten der Warenverkehrsfreiheit vereinheitlicht. So existiert ein „Gemeinsamer Sortenkatalog aller Mitgliedstaaten der EU und Vertragsstaaten des EWR für landwirtschaftliche Pflanzenarten und Gemüsearten“ (Artikel 17 der Richtlinie 2002/53/EG des Rates vom 13. Juni 2002 über einen Gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten), der alle in nationalen Sortenkatalogen aufgeführten Sorten vereinheitlicht. Für die im Gemeinsamen Sortenkatalog der EU-Mitgliedstaaten aufgeführten Sorten bestehen z. B. keine Verkehrsbeschränkungen. Dadurch, die auf die Erträge fokussierten Sorten werden grenzüberschreitend stärker nachgefragt, und durch wirtschaftlichen Druck zur Auswahl vorwiegend ertragsstarker Sorten kommt es zur Engführung der Sorten- und Saatgutauswahl. Um zumindest bei der Zulassung von Sorten und beim Inverkehrbringen von Saatgut einen gewissen Beitrag zum Erhalt der Agrobiodiversität zu leisten, hat die EU-Kommission die RICHTLINIE 2008/62/EG DER KOMMISSION vom 20. Juni 2008 mit Ausnahmeregelungen für die Zulassung von Landsorten und anderen Sorten, die an die natürlichen örtlichen und regionalen Gegebenheiten angepasst und von genetischer Erosion bedroht sind, sowie für das Inverkehrbringen von Saatgut bzw. Pflanzkartoffeln dieser Sorten erlassen. In dieser RL sind „Erhaltungssorten“ definiert, für die besondere Bedingungen hinsichtlich der Warenverkehrsfreiheit gelten. Neben der RL mit Ausnahmeregelungen für die Zulassung von „Erhaltungssorten“ besteht auf EU-Ebene zusätzlich die RICHTLINIE 2010/60/EU DER KOMMISSION vom 30. August 2010 mit Ausnahmeregelungen für das Inverkehrbringen von Futterpflanzensaatgutmischungen zur Erhaltung der natürlichen Umwelt. Diese Regelungen sind für den Erhalt der Agrobiodiversität und von dieser abhängige Ökosysteme von großer Bedeutung. Die Regulierung des europäischen Saatgutmarktes durch die EU-Institutionen bewegt sich zwischen verschiedenen Zielen: Erhalt der Biodiversität, Bewahrung der Freiheit von KleinerzeugernInnen, „Transparenz bei den Züchtungsmethoden“ (Schievelbein 2013: 15), Schaffung und Bewahrung der Warenverkehrsfreiheit, Regulierung des Marktzugangs und Entbürokratisierung, und ist deshalb ein umkämpftes aber arkanes politisches Feld.

Aus dem Bereich der EU-Natur- und Umweltschutzpolitik mit Bezug zur Landwirtschaft sind zu nennen:

-Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

-Verordnung (EWG) Nr. 2078/92 des Rates vom 30. Juni 1992 für umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren

-Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

Diese Rechtsgrundlagen sind Bestandteile der Grundanforderungen an die Betriebsführung, welche im Rahmen der Beihilfegewährung über Cross Compliance an den Erhalt von Direktzahlungen gekoppelt und von Landwirten einzuhalten sind (Art. 5 (1) i. V. m. Anhang II der VO (EG) 73/2009). Daneben beinhaltet die Verpflichtung zum Erhalt von landwirtschaftlichen Flächen in Gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) (Art. 6 (1) i. V. m. Anhang III der VO (EG) 73/2009) gemäß des Anhangs III, dass Landwirte im Rahmen der Bewirtschaftung ein „Mindestmaß an landschaftspflegerischen Instandhaltungsmaßnahmen und Vermeidung einer Zerstörung von Lebensräumen“ als Grundsatz obligatorisch beachten und dabei die „Beseitigung von Landschaftselementen einschließlich, wenn dies angebracht ist, Hecken, Teichen, Gräben, Bäumen (in Reihen, Gruppen oder einzelstehend) und Feldrändern“ vermeiden und den „Schutz von Dauergrünland“ einhalten müssen (Anhang III VO (EG) 73/2009). Es wird ersichtlich, dass insbesondere die Aufnahme der naturschutzfachlichen Vorgaben der RL 2009/147/EG (Vogelschutz-RL) und der RL 93/43/EWG (Habitat-RL) in die Grundanforderungen an die Betriebsführung, aber auch einzelne Vorgaben des GLÖZ wie Schutz des Dauergrünlands und der Erhalt von Landschaftselementen regulative Ansätze im Rahmen der Gewährung von Beihilfen (ökonomische Steuerung) sind, um den Artenerhalt in der Agrarlandschaft sicherzustellen.

Die regulative Steuerung auf EU-Ebene beinhaltet Möckel/Köck/Rutz/Schramek gemäß zudem mit der Ökolandbauverordnung 834/2007 und deren Zielen und Anbaugesetzen und -verboten Beiträge zur Erreichung des agrarumweltpolitischen Teilziels *Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten* (vgl. Kap. 6.1.3.2 *Ziele des Politiksektors Klima-, Natur- und Umweltschutz*). So soll die „ökologische Landwirtschaft auch die Gesundheit von Pflanzen und Tieren erhalten und fördern, zu einem hohen Niveau der biologischen Vielfalt beitragen und die biologische Vielfalt der aquatischen Ökosysteme erhalten und gesunden“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 318).

### **7.3.1.3 Informationelle und kooperative Steuerung**

Politische Einflussnahme auf die landwirtschaftliche Landnutzung durch die EU geschieht neben finanzieller und regulativer Steuerung auch über den Einsatz kooperativer und informationeller Instrumente, um die Wissensbasis der landwirtschaftlichen ProduzentInnen und den Austausch und den Wissenstransfer zwischen staatlichen und nichtstaatlichen, privatkapitalistischen und wissenschaftlichen AkteurInnen zu verbessern. Ein Beispiel hierfür ist die European Innovation Partnership „Agricultural productivity and sustainability“. Die Innovationspartnerschaft soll die Wissensbasis durch den Austausch von wissenschaftlichen und wirtschaftlichen AkteurInnen ermöglichen, um schließlich den Erhalt der Biodiversität in „management and business models within a sustainable

environmental and socio-economic context” (European Commission 2013b: 44) einzubetten. Die EU-Kommission nimmt folglich an, dass für den Erhalt der Agro- und Wildbiodiversität eine monetäre Anreizstruktur gegeben sein muss, wobei die Wissens- und Informationsgrundlagen für die Vermarktungsfähigkeit biodiversitätsbezogener Leistungen erst aufgebaut werden müssen. Wissenschaft und Wirtschaft sollen durch gegenseitige Darbietung von Informationen die Rahmenbedingungen für den Biodiversitätserhalt schaffen.

Neben der Innovationspartnerschaft hat die EU das Biodiversity Information System for Europe (BISE) etabliert. BISE ist das Informationsportal zur Darbietung der Informationen über den Umfang, die Gefährdung, die Ökosystemleistungen und Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität in Europa, anhand dessen Praktiker, Politiker und Wissenschaftler einen Zugang zur Nutzung und Übernutzung der Biodiversität in der EU erhalten sollen.

### **7.3.2 Nationales und subnationales Biodiversitätsprogramm für die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST**

#### **7.3.2.1 Biodiversitätsprogramm für den Agrarsektor auf Bundesebene**

##### **7.3.2.1.1 Ökonomische Steuerung**

Auf Bundesebene werden die Bedingungen der Gewährung von Beihilfen im Rahmen der *ersten Säule* durch das Gesetz zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über Direktzahlungen und sonstige Stützungsregelungen (Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz – DirektZahlVerpflG) bestimmt. Die Gestaltung des Direktzahlungen-Verpflichtungengesetz bietet Möglichkeiten zur Beeinflussung der Landnutzung durch Auflagen und damit Potentiale zum Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft.

Die Mitgliedstaaten der EU müssen im Zuge der *zweite Säule*-Förderung und des Erhalts von Fördermitteln aus dem ELER-Fonds nationale Rahmenpläne vorlegen, welche Voraussetzungen, Ziele und Instrumente der ländlichen Entwicklungspolitik für die jeweilige Förderperiode beinhalten. In Deutschland wurde hierzu der Nationale Strategieplan für die Entwicklung ländlicher Räume bis 2013 in Zusammenarbeit mit den Bundesländern erarbeitet. Darin werden die Ziele der nationalen Agrarpolitik auch bezogen auf den Erhalt der Biodiversität benannt. Zur Umsetzung nationaler Biodiversitätsziele besteht auch das Finanzierungsinstrument Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Biodiversitätsbezogener Maßnahmenbereich im Rahmen der GAK-Förderung ist die Förderung der Markt- und standortangepassten Landbewirtschaftung (MSL), zu deren Fördermaßnahmen gehören: extensive Produktionsverfahren im Ackerbau, Anwendung von Mulch- oder Direktsaat oder Mulchpflanzverfahren im Ackerbau, Förderung extensiver Grünlandnutzung, Förderung ökologischer Anbauverfahren und die Förderung der mehrjährigen Flächenstilllegung. Das Budget für die MSL wurde seit 2005 kontinuierlich erhöht:

GAK-Mittel MSL 2010: 114.947.883,01

GAK-Mittel MSL 2009: 107.501.712,08

GAK-Mittel MSL 2008: 98.279.139,3

GAK-Mittel MSL 2007: 99.010.714,60 (BMEL 2014),

was einer Verdopplung der Mittel in fünf Jahren nahekommt. Aus der Berichterstattung über den Vollzug der GAK 2010 Tabelle 3.1 c: Einzelbetriebliche Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)- Ist-Ausgaben):

GAK-Mittel 2010 AFP: 170.906.439

GAK-Mittel 2009 AFP: 156.335.019

GAK-Mittel 2008 AFP: 161.729.658

GAK-Mittel 2007 AFP: 172.491.225 (BMEL 2014),

geht jedoch auch hervor, dass die GAK-Mittel im selben Zeitraum auf einem höheren Niveau stagnierten. Für 2011 standen für das AFP: 121.444.833 (Berichterstattung zum Vollzug der GAK: 2011) und für MSL: 106.479.472,52 jeweils in Euro zur Verfügung (BMEL 2014). Die Gegenüberstellung der Fördermittel für die Markt- und standortangepasste Landbewirtschaftung und für die Einzelbetriebliche Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen (Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) verdeutlicht den Unterschied in der Gewichtung der Schwerpunkte der GAK und die Durchsetzung der ökonomieorientierten Interessen durch die Länder und die landwirtschaftlichen Interessenvertreter. Zu beobachten ist jedoch, dass eine Angleichung der Fördervolumina stattgefunden hat. Lag der Unterschied im Bereich Fördermittelausstattung zwischen AFP und MSL 2007 noch bei ca. 80 Mio. € mehr für das AFP, war der Unterschied bis 2011 auf ca. 15 Mio. € gesunken. Hieraus kann abgeleitet werden, dass der Integration ökologischer Belange in die Agrarpolitik auf Bundesebene eine größere Bedeutung beigemessen wurde. Anzuführen ist auch, dass im Zeitraum von 2002-2006 Unternehmen des Ökolandbaus bei der Investitionsförderung besser gestellt wurden (von 2001-2005 Künast (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) Ministerin BMVEL) und diese Besserstellung seit 2007 (von 2005-2008 Seehofer (CSU) Minister BMELV) gestrichen wurde (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 43). Gütthler und Orlich weisen ergänzend daraufhin, dass in der Förderperiode 2007-2013 im Rahmen von GAK und Ländermitteln in Deutschland insgesamt 1.86 Mrd. Euro für den Naturschutz im Rahmen von ELER zur Verfügung standen (Gütthler/Orlich 2009). Allerdings ergänzen die Autoren, dass allein für die Umsetzung von NATURA 2000 4,34 Mrd. Euro notwendig seien (ebd.). Auch wird kritisiert, dass auf Bundesebene keine hinreichenden Maßnahmen getätigt wurden, um den Wegfall der obligatorischen Flächenstilllegung zu kompensieren (LANA 2010: 4). Neben der Kritik an der zu geringen Mittelausstattung für biodiversitätsbezogene Maßnahmen werden die Sanktionsregelungen für die Durchführung der Agrarförderung (LANA



2010: 5) und der zu hohe Aufwand für Programmplanung, Durchführung und Evaluierung (ebd.) bemängelt. Diese Regelungen führen auf administrativer und landwirtschaftlicher Ebene gemäß Experten des MKULNV NW und der Biohöfegemeinschaft ST zur Zurückhaltung bei der Maßnahmengestaltung (EG 16, 05.02.2014) und Inanspruchnahme (EG 19, 04.03.2014). Das Bundesprogramm Biolandbau und andere Formen nachhaltiger Landwirtschaft (BÖLN) wurde 2002 erstmals aufgesetzt und dient dem Ziel die „Rahmenbedingungen für die ökologische Land- und Lebensmittelwirtschaft und andere Formen nachhaltiger Landbewirtschaftung in Deutschland zu verbessern und die Voraussetzungen für ein gleichgewichtiges Wachstum von Angebot und Nachfrage zu erzielen“ (BÖLN 2014). Die finanzielle Ausstattung des Programms begann 2002 und 2003 mit 35 Mio. €, bis 2007 betrug das Budget 20 Mio. € und seit 2007 wurde das Budget auf 16 Mio. € reduziert (ebd.). Kritisiert wurde insbesondere die 2010 durch die CDU/FDP-Bundesregierung betriebene Erweiterung des Programms um andere „nachhaltige Formen der Landwirtschaft“, was als Mittelreduzierung für den Ökolandbau interpretiert (FÖLN 2010; Naturland 2010) und der Förderung der Bioökonomie durch das Programm "Nationale Forschungsstrategie BioÖkonomie 2030", als Förderung der konventionellen Landwirtschaft, gegenübergestellt wurde (vgl. Naturland 2010).

#### **7.3.2.1.2 Regulative Steuerung**

Wird die Erhaltung von Dauergrünland als Beitrag zum Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft betrachtet, so kommt dem Gebot zur Erhaltung von Dauergrünland gemäß § 3 des Gesetzes zur Regelung der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Landwirte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften über Direktzahlungen und sonstige Stützungsregelungen (Direktzahlungsverpflichtungengesetz - DirektZahlVerpflG) eine besondere Bedeutung zu. Das Gebot Dauergrünland zumindest zu erhalten ist ein starker regulativer Eingriff gegenüber den Flächeneigentümern und landwirtschaftlichen Landnutzern. Die Bewirtschaftungsfreiheit wird zu Gunsten des übergeordneten Ziels des Erhalts von für die Artenvielfalt und aus weiteren umweltpolitischen Gründen wertvollen extensiven Flächennutzungen eingeschränkt. Bei den landwirtschaftlichen Landnutzern ist dieser regulative Eingriff umstritten und wird bezogen auf bestimmte Gebietskulissen (NATURA 2000) etwa als „enteignungsgleiche[r] Eingriff in das Eigentum“ (DBV 2014c) bezeichnet. Die derzeit andauernde agrarumweltpolitische Diskussion im Rahmen der EU GAP-Reform und der nationalen Umsetzung über die fachliche Notwendigkeit und politische Richtigkeit des Totalumbruchverbots von Grünland unabhängig von dessen naturschutzfachlichen Werts verdeutlicht die Relevanz dieses Gebots für die landwirtschaftliche Praxis. Der Grundsatz der „guten fachlichen Praxis“ (gFP) ist teilweise juristisch in § 5 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), „3. die zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente sind zu erhalten und nach Möglichkeit zu vermehren;“ (vgl. auch Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 304), § 17 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG), „5. die naturbetonten Strukturelemente der Feldflur, insbesondere Hecken, Feldgehölze, Feldraine und Ackerterrassen, die zum Schutz des Bodens

notwendig sind, erhalten werden“, und schließlich in § 3 Pflanzenschutzgesetz (PflSchG), „(1) 2. d) Förderung natürlicher Mechanismen zur Bekämpfung von Schadorganismen und...“ und „(3) Tiere und Pflanzen einer invasiven Art im Sinne des § 7 Absatz 2 Nummer 9 des Bundesnaturschutzgesetzes dürfen nicht zu Zwecken des Pflanzenschutzes verwendet werden“, definiert. Die ausgewählten Zitate besitzen unmittelbaren Bezug zum Ziel des Erhalts und der Förderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft. Auch können die Bundesländer gemäß §§ 22-29 BNatSchG Landschaftsteile unter Schutz, z. B. NSG, NP, LSG, stellen und damit Bewirtschaftungsauflagen für den regionalen Agrarsektor festsetzen (vgl. Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 306). Die Frage der Bindungswirkung des Grundsatzes der gfP ist umstritten, jedoch werden Bestandteile des Grundsatzes über das landwirtschaftliche Fachrecht und die Kopplung an den Erhalt von EU-Direktzahlungen durch Sanktionen abgesichert. Das Gentechnikgesetz (GenTG) i. V. m. Gentechnik-Pflanzenerzeugungsverordnung (GenTPflEV) sieht nach § 1 1. als Zweck vor, dass „unter Berücksichtigung ethischer Werte, Leben und Gesundheit von Menschen, die Umwelt in ihrem Wirkungsgefüge, Tiere, Pflanzen und Sachgüter vor schädlichen Auswirkungen gentechnischer Verfahren und Produkte zu schützen und Vorsorge gegen das Entstehen solcher Gefahren zu treffen“ sind. Hierin kommt zum Ausdruck, dass die Anwendung gentechnischer Verfahren die biologische Vielfalt und ökologische Wirkungszusammenhänge nicht gefährden dürfen. Inwieweit anhand der in § 6 vorgesehenen Risikovorsorge den mit der Technik verbundenen Gefahren für die Artenvielfalt begegnet werden kann, ist auf Grund der eingeschränkten Kenntnislage unklar. Auch das Pflanzenschutzgesetz zur Umsetzung der VO (EG) Nr. 1107/2009, das Sortenschutzgesetz, das Düngegesetz, die Düngeverordnung (Ziel: Schutz oberirdischer Gewässer; Maßnahmen: Abstandsregelungen zu Gewässern – Düngungseinschränkungen an Gewässern), das Saatgutverkehrsgesetz und das Flurbereinigungsrecht (FlurbG) beinhalten Instrumente zur Erreichung des Teilziels *Schutz und Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten* (vgl. Kap. 6.1.3.2 *Ziele des Politiksektors Klima-, Natur- und Umweltschutz*). So können „die Länder die Flurbereinigung aber auch zur Renaturierung und Schaffung von Schutzgebieten einsetzen. Naturschutzziele können ausdrücklich Anlass für eine Flurbereinigung sein (§§ 1, 86 Abs. 1 Nr. 1 und 3, 91, 103a Abs. 2 FlurbG)“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 317; ausführlich zum Flurbereinigungsrecht vgl. Möckel 2012). Möckel/Köck/Rutz/Schramek weisen darauf hin, dass „es wichtigstes Ziel ist, für die moderne Land- und Forstwirtschaft wirtschaftlich ausreichend große Schläge und maschinengängige Bodenverhältnisse zu schaffen (§ 37 Abs. 1 FlurbG)“ (2014: 192). In Schleswig-Holstein werde die Flurbereinigung für „ökologische Aufwertung“ (ebd.: 192) genutzt, was auch der Umsetzung des EU-Biodiversitätsprogramms für den Agrarsektor dient. Deutlich wird, dass die Länder im Rahmen der Flurbereinigung trotz der politischen Priorisierung agrarwirtschaftlicher Belange Handlungsspielräume ausgehend vom Bundesrecht haben, um Umwelt- und Naturschutzziele umzusetzen. Möckel/Köck/Rutz/Schramek weisen darauf hin, dass „gegenwärtige Naturschutzmaßnahmen inner- und außerhalb von

Flurbereinungsverfahren in aller Regel nur die als zu weitgehend erkannten Flurbereinigungsmaßnahmen der Vergangenheit beheben“ (ebd.: 317). Entsprechend dieser Möglichkeiten soll in Niedersachsen unter der politischen Führung durch Landwirtschaftsminister Meyer (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) die Flurbereinigung zukünftig stärker ökologieorientiert auf Artenvielfalt und Klimaschutz ausgerichtet werden (ML NI 2013; EG 4, 25.09.2013).

### 7.3.2.1.3 Informationelle und kooperative Steuerung

Auf Bundesebene wird der *Nationale Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume (2007 – 2013)* erarbeitet, um Stärke-Schwächen-Risiken-Chancen-Analysen (SWOT) für ländliche Räume, Ziele, Instrumente und Monitoringvorgaben für die EU-Ebene und subnationalen Ebenen bereitzustellen. Diese einzelnen Bestandteile sind wiederum Grundlage für die Erstellung agrarsektoraler Maßnahmenprogramme, z. B. die subnationale Umsetzung der ELER-Vorgaben.

Zur Institutionalisierung der Kooperation zwischen Bund und Ländern und zur Umsetzung der ländlichen Entwicklungspolitik wurde die Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) gegründet. Organisatorisch angesiedelt ist diese als Serviceeinrichtung bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE). Biodiversitätsbezogene Belange werden als Bestandteile der ländlichen Entwicklungsprogramme und als Einzelmaßnahmen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. So wird auf regionale Natur- und Umweltschutzprojekte, z. B. Allgäuer Moorallianz, aufmerksam gemacht, die einen Bezug zu ELER aufweisen.

### 7.3.2.2 Biodiversitätsprogramm für die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST

Das Biodiversitätsprogramm für die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST wird entsprechend der vorangestellten Abschnitte in ökonomische, regulative und informationelle/kooperative Steuerung gegliedert.

#### 7.3.2.2.1 Ökonomische Steuerung

**Tabelle 2: Verwendung der Mittel der zweiten Säule für die Bereiche Wettbewerbsfähigkeit Agrar (Forst) im Rahmen des AFP und Natur und Umwelt (AUM) in den Ländern BB, NI, NW und ST (in Mio Euro)**

Förderperiode 2007-2013	EU- Mittel für ELER (jeweils in Mio. Euro)	EU- Mittel für ELER und nationale Mittel	Mittelanteil für Wettbewerbsfähigkeit in den Ländern	Mittelanteil für Natur und Umwelt in den Ländern
Brandenburg (BB) (und Berlin)	1.140	1.513	568	473

Niedersachsen (NI)	975	2.334	1.245	532
Nordrhein-Westfalen (NW)	369	933	250	523
Sachsen-Anhalt (ST)	904	1.403	446	405

**Quelle:** DBV Situationsbericht 2013/2014

### 7.3.2.2.1.1 Brandenburg (BB)

Das grundlegende Instrument zur ökonomischen Steuerung des Erhalts der Biodiversität in der Landwirtschaft in BB ist die Richtlinie des MIL BB zur Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren und zur Erhaltung der Kulturlandschaft (KULAP 2007) in der aktuellen Fassung vom 05. Februar 2014. Im Rahmen der Richtlinie sollen gemäß I.1 als politisches Ziel „durch die Zahlung von Zuwendungen...die entstehenden wirtschaftlichen Nachteile angemessen ausgeglichen werden“. Gegenstand ist folglich der Ausgleich für arbeitstechnisch aufwendigere, aber „umweltgerechtere“ Produktionsverfahren. Ersichtlich wird, dass das für die Biodiversität in der Agrarpolitik spezifische Finanzierungsinstrument im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum aufgestellt wird. Das MIL BB weist etwa für die KULAP-2007-Maßnahme „Einzelflächenbezogene extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandstandorte“ darauf hin, dass im Rahmen der Durchführung mindestens 4 Kennarten aus dem Kennartenkatalog (s. informationelle Steuerung BB) auf der Fläche vorkommen müssen (MIL BB 2007: 1). Auch sind als Bewirtschaftungsauflagen „der Einsatz von chemisch-synthetischen Düngemitteln sowie Pflanzenschutzmitteln auf den geförderten Flächen verboten, ebenso der Grünlandumbruch. Bei extensiver Weidehaltung ist die zusätzliche Ausbringung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft verboten“ (MIL BB 2007: 1). Die Prämie der Maßnahme beträgt „130 € je ha und Jahr“ (ebd.: 1). Die Verbindung der finanziellen Förderung der extensiven Bewirtschaftung mit dem Kennartenkatalog soll den Landwirten als Angebot zur Bewirtschaftungsänderung dienen. Inwiefern das MIL BB mit dieser Instrumentenkombination eine Machtressource aktivieren konnte, um das Handeln der Landwirte zu ändern, bleibt fraglich, da neben diesem Extensivierungsanreiz weitere entgegengesetzte staatliche Förderangebote zur Verfügung stehen. Das Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz (MUGV BB) hat im *Maßnahmenprogramm Biologische Vielfalt: Handlungsfeld Landwirtschaft* als Handlungsoptionen zur Förderung der biologischen Vielfalt die „Erhöhung der Kulturartenvielfalt, Begrenzung des Anbauumfangs einer Kulturart (auf max. X% der Betriebsfläche); Förderung des Anbaus alternativer Biomasse-Kulturen; Minimierung Stoffeinsatz (durch pflanzenbauliche Maßnahmen)“ und „Erhöhung Anteil Ökolandbau (auf X% der LN)“ (MUGV BB 2012: 24) aufgeführt. Das am Maßnahmenprogramm Biologische Vielfalt beteiligte MIL BB hat einem Experten der brandenburgischen Agrarpolitik zufolge hinsichtlich der letzten Handlungsoption keine Beiträge geleistet (EG 15, 25.02.2014). So seien die Fördersätze nicht entsprechend hoch genug, um Umstellungsanreize zu bieten. Außerdem würde in der Agrarpolitik Brandenburgs die Konkurrenz zwischen den Maßnahmen

Ausgleichszulage (AGZ) und Agrarumweltmaßnahmen (AUM) des Schwerpunktes Umwelt, die Förderung Ökolandbau ist ein Bestandteil der AUM, nicht entsprechend der Bedeutung der AUM für den Erhalt und die Förderung der Biodiversität zu deren Gunsten ausfallen (EG 15, 25.02.2014). So argumentierte Minister Vogelsänger (MIL BB, SPD), dass Modulationsmittel, Mittel aus der Umschichtung von erster in zweite Säule, in die Maßnahme Ausgleichszulage (AGZ) fließen müssten, um eine flächendeckende Landbewirtschaftung sicherzustellen (EG 15, 25.02.2014; dpa 29.12.2013). Auch im Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR) 2007-2013 ist angeführt, dass die AGZ (Ausgleichszahlungen für naturbedingte Nachteile zugunsten von Landwirten in benachteiligten Gebieten, die nicht Berggebiete sind) primär der Reduzierung des Einkommensabstandes gegenüber Betrieben außerhalb der zu Grunde liegenden Gebietskulisse dienen sollen (MIL BB 2005: 157). Da in BB viele Großbetriebe Standorte besitzen für die AGZ-Mittel zur Verfügung stehen und die unter die AGZ-Gebietskulisse fallen, stellt sich diese Maßnahme als ein Mittel zur Rückgabe der Modulationsmittel an die Landwirte ohne entsprechende Umweltleistung dar (EG 15, 25.02.2014). 2009 wurde der EPLR durch die Annahme der Änderungsvorschläge durch die EU-Kommission geändert, dabei wurde die „Verwendung der Modulationsmittel im Rahmen des Health Check für die Erhöhung der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete gemäß Artikel 16 a Buchst. e) VO (EG) 1698/2005 Umstieg von 0,30 auf 0,20 GVE/ha LF (Mindestviehbesatz)“ beschlossen (MIL BB 2005: 14). Folglich ist diese Form der Mittelumschichtung eine Einsammlung der erste Säule-Mittel und Verteilung an die Landwirte ohne ökologische, biodiversitätsbezogene Gegenleistung vor dem Hintergrund der für BB reduzierten Direktzahlungen (vgl. Sachsen-Anhalt: EG 13, 07.02.2014; EG 15, 25.02.2014). Diese Kritik wurde auch von Akteuren des MUGV BB auf der ELER-Tagung 2014 vorgetragen, blieb aber folgenlos (EG 15, 25.02.2014). Der Gesprächspartner verwies darauf, dass die Position des MUGV BB gegenüber dem MIL BB keine Berücksichtigung fand, da das MUGV BB, als Vertreter des Natur- und Umweltschutzsektors, in der schwächeren Machtposition sei, da der Zugriff und das Recht auf Mittelverteilung beim MIL BB liegen (EG 15, 25.02.2014). Der Gesprächspartner charakterisierte die Aufgabenteilung zwischen den Sektoren in der Form, dass das MIL BB „der Starke, der das Geld habe und verteile“ sei und das MUGV BB als „Schwächling, der kritisiert“ daherkomme. Es wird ersichtlich, dass der Natur- und Umweltschutzsektor im Bereich Biodiversitätserhalt in der Agrarlandschaft weniger Machtressourcen, hier finanzielle Mittel zur Anreizsteuerung, als der Agrarsektor zur Verfügung hat. Methodisch zu beachten ist, dass die zuvor angeführten Aussagen von GesprächspartnerInnen des Ökolandbaus stammen und nicht durch ExpertInnenaussagen aus dem MIL BB bestätigt wurden, was anzunehmen allerdings unrealistisch ist. Dementsprechend ist der Naturschutzsektor im Bereich Biodiversitätsschutz in der Agrarlandschaft häufig auf freiwillige Kooperation der landwirtschaftlichen Landnutzer angewiesen, s. Lerchenfenster für Sachsen-Anhalt im Rahmen des Projektes „1000 Äcker für die Feldlerche“ (vgl. Kapitel *Informationelle und kooperative Steuerung ST*). Folglich kann für das Fallbeispiel der Verwendung von Modulationsmitteln für die AGZ argumentiert

werden, dass die dominanten Akteure, im Falle der Agrarpolitik Brandenburgs wurden der LBV BB und die Abteilungsleitung der Abteilung 3 Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Forsten (Fröhlich 2010) identifiziert, zusätzlich hat im Jahr 2007 der Agrarstaatssekretär Schulze die Verwendung der Modulationsmittel für die AGZ als notwendigen Beitrag zum Erhalt von Arbeitsplätzen im ländlichen Raum befürwortet (Schulze 2007: 2/3), die Kompetenz entwickelt haben, die primär produktionsorientierten Interessen einer bestimmten Kapitalfraktion, hier viehhaltende Betriebe (ebd.: 2/3), gegen andere Belange, z. B. größerer Einsatz von Mitteln für biodiversitätsbezogene Maßnahmen, durchzusetzen. Dieses Muster ist in Brandenburg dem Experten zufolge für die Ausrichtung der Agrarpolitik bestimmend (EG 15, 25.02.2014; vgl. Aussagen der Unabhängigen Bauernstimme zur Position des Ökolandbaus in BB 2002: 71). Diese Aussage ist allerdings auf Grund der Position des Experten als Vertreter der Interessen des ökologischen Landbaus mit Vorsicht zu betrachten (vgl. unterstützend Unabhängige Bauernstimme 2002: 71). Unterstützt wurden diese Aussagen auch durch den Bauernbund Brandenburg, welcher als vom Landesbauernverband BB unabhängige Organisation dessen Interessenvertretungsmonopol gegenüber der Agrarbürokratie in Frage stellt (vgl. Rieger 2007: 295/296; Unabhängige Bauernstimme 2002: 71). Anzuführen ist zudem, dass der o. a. Experte nicht dem agrarpolitisch-zentralen Entscheider-Netzwerk, sondern der Gruppe der schwächeren AkteurlInnen zuzuordnen ist. Grundsätzlich ist in Brandenburg die im Bundesländervergleich geringere Ökolandbauförderung ein Hinweis auf die mangelnde politische Unterstützung des Biodiversitätsschutzes in der Agrarpolitik BB. BB bildet für die Ökolandbauförderung im Bereich Acker- und Grünland mit MV und SL ein Schlusslicht. (Ökolandbau.de 2013: 2). In BB gibt es seit 2012 keine Förderung der Einführung ökologischer Anbauverfahren mehr (Ökolandbau.de 2013: Flächenbezogene Förderung bei Einführung und Beibehaltung ökologischer Wirtschaftsweisen und Kontrollkostenzuschuss nach Bundesländern im Jahr 2012), was ein bundesweites Alleinstellungsmerkmal darstellt. Auch wird in BB kein „Kontrollkostenzuschuss zu den Kontrollkosten bei Teilnahme am Kontrollverfahren nach der Verordnung (EWG) Nr.834/2007“ (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 13) gewährt. Im MIL BB, Abteilungsleitung Abteilung 3, werde als Rechtfertigung regelmäßig der im Flächenländervergleich große Anteil des Ökolandbaus an der LF in BB angeführt (MIL BB 2013; EG 15, 25.02.2014). Diese Entwicklung sei jedoch neben den unterschiedlichen agrarstrukturellen Voraussetzungen den Entwicklungen nach der gesamtgesellschaftlichen Transformation im Jahre 1990 und den damals guten „Möglichkeiten des Flächenkaufs“ geschuldet (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2010; EG 25.02.2014; Clasen 1997). Die geringe Unterstützung für den Ökolandbau in BB wird auch auf die dominante Ideologie im MIL BB zurückgeführt, wonach sich lediglich Betriebe ab bestimmten Größen (Flächenausstattung) auf den Märkten behaupten könnten (EG 15, 25.02.2014; EG 9, 25.10.2013). Nieberg/Kuhnert/Sanders weisen zudem darauf hin, dass in BB neben der niedrigsten Flächenförderung (2011: 16) die meisten zusätzlichen Beihilfenvoraussetzungen gestellt werden (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 13). Auch

bestehe die Möglichkeit dass Ökobetriebe „die die angebotenen Kombinationsmöglichkeiten mit gleichzeitiger Förderung auf derselben Fläche nutzen, ihre Wettbewerbsposition dadurch verbessern“ (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 16) könnten. Diese Möglichkeit ist in BB, aber auch in NI, NW und ST, restriktiv geregelt (ebd.: 17/18). Hierin kämen einerseits der historisch gewachsene Bezug zu den Großagrarstrukturen zum Ausdruck und andererseits die globale Orientierung auf die „Weltmärkte“ (EG 15, 25.02.2014). Aus dem MIL BB wurde argumentiert, dass einerseits die schwierige Haushaltslage eine Restriktion darstelle (Matern 2012), die Förderperiode 2007-2013 ende (Landtagsfraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN BB, Drs. 5/3371) und andererseits eine finanzielle Förderung der Umstellung zum Ökolandbau ein zu großes betriebswirtschaftliches Risiko darstelle, um diese mit Steuermitteln zu finanzieren (EG 15, 25.02.2014). Das MIL BB hat 2012 gegenüber den landwirtschaftlichen Landnutzern, die erwogen auf den Ökolandbau umzustellen, seine Machtressource des Entzugs des monetären Anreiz zur Bewirtschaftungsänderung genutzt. Zu Ungunsten des Ökolandbaus und dessen erhöhten Artenschutzpotentials wurde die politische Linie der Zurückhaltung gegenüber dem Ökolandbau durchgesetzt. Nieberg/Kuhnert/Sanders verweisen darauf, dass in BB (113€/ha) nach dem Saarland (82€/ha) die geringsten Aufwendungen pro Hektar getätigt werden (2011: 39). Vertreter des ökologischen Landbaus verweisen diesbezüglich auf die Kontinuität in der Politik des MIL BB (vgl. Abschnitt *Informationelle und kooperative Steuerung Brandenburg*). Diese stütze die historisch gewachsenen Agrarstrukturen von denen landwirtschaftliche AkteurInnen der konventionellen Landwirtschaft profitierten. Zu diesen zähle exemplarisch etwa Udo Folgart, der in Personalunion Geschäftsführer der Agro-Glien GmbH Paaren, Präsident des Landesbauernverbands Brandenburg (LBV-BB), Vizepräsident des Deutschen Bauernverbandes (DBV), Präsident des Verbandes der deutschen Milchwirtschaft (VDM) und agrarpolitischer Sprecher der SPD-Landtagsfraktion sei. Dessen Praxis als Geschäftsführer der Agro-Glien GmbH Paaren (Kraudzun 2010) und die Expansion weiterer Großbetriebe wird vom MIL BB gestützt und stellt die Unterstützung für die landwirtschaftliche Kapitalfraktion dar, deren Absatzmarktorientierung den Großraum Berlin überschreitet und die mithin eine globale Orientierung einnimmt. Argumentativ wird dieses fundiert durch den Hinweis, dass sich insbesondere Betriebe mit größerem Betriebskapital (Flächenausstattung) auf den Märkten behaupten und ökologische Leistungen erbringen könnten (EG 9, 25.10.2013; zur politischen Rolle der „Leiter der LPG-Nachfolgebetriebe“ Unabhängige Bauernstimme 2002: 70). Insofern wird die mangelnde Unterstützung des ökologischen Landbaus zu einem Hinweis auf die politische Leitlinie des MIL BB, insbesondere die Abteilung 3 Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Forsten und des agrarpolitischen Entscheider-Netzwerks. Neben der Bedeutung des Ökolandbaus für den Erhalt der Biodiversität in der Landwirtschaft hat das MUGV BB auf die für die Agrobiodiversität notwendige „Erhaltung der regionaltypischen genetischen Vielfalt von Nutztierassen u. Obstsorten: Schwerpunkt Erhaltung, Förderung der Zweige Schaf- u. Bienenhaltung“ im Maßnahmenprogramm Biologische Vielfalt hingewiesen (MUGV BB 2012: 25). Deren Umfang und Relevanz

jedoch vor dem Hintergrund des Konzentrationsdrucks auf wenige Leistungsarten durch den Kostendruck im Wettbewerb von geringer Relevanz ist.

#### **7.3.2.2.1.2 Niedersachsen (NI)**

Für Niedersachsen ist festzustellen, dass Rückschläge im Rahmen des Biodiversitätserhalts in der Agrarlandschaft trotz finanzieller Förderung der Grünlandbewirtschaftung insbesondere auf Dauergrünlandflächen zu verzeichnen sind, da die Grünlandarten durch die Bewirtschaftungsintensivierung und einen, im Umfang größer als in den offiziellen Statistiken erfassten, Grünlandumbruch (EG 21, 06.03.2014; Schütte 2011) reduziert wurden. Experten der niedersächsischen Agrarpolitik verwiesen darauf, dass die Agrarstatistiken und die Daten zu Flächenentwicklungen fehlerhaft seien und mehr Grünlandumbruch stattfinde als erlaubt (EG 21, 06.03.2014; EG 5, 13.08.2013). So wurde der Grünlandanteil an der LF in Niedersachsen zwischen 1999 (848.407 ha) und 2010 (693.043 ha) um ca. 150.000 ha reduziert (Schütte 2011). Relevant für den Erhalt des Grünlands ist der Umfang der Rinderweidehaltung als extensive Pflegemaßnahme. Bewertungen des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit haben gezeigt, dass die finanzielle Unterstützung des Stallneubaus durch das AFP in der Förderperiode 2000-2006 zur Verdrängung der Weidehaltung beigetragen hat, da nach Investitionen in den Stallneubau die Weidehaltung reduziert wurde (Grajewski 2008: 67). Die Stallneubauförderung wurde dabei auch mit dem Ziel der „Tiergerechten Haltungsformen“ aufgelegt, um die Anbindehaltung abzuschaffen, dabei „hat ein Teil der Betriebe, die vorher Weidenutzung hatten (sowohl in der Anbindehaltung als auch bei Boxenlaufställen), diese im Zuge der Investition abgeschafft“ (ebd.: 68). Insofern kann festgestellt werden, dass die staatliche Investitionsförderung zu einem Zielkonflikt zwischen tiergerechterer Haltungsformen (Anbindehaltung vs. Laufstallhaltung) und ökologisch wertvoller Dauergrünlandbewirtschaftung durch Weidehaltung beigetragen und diesen sogar verschärft hat. Für Milchviehbetriebe ist die Weidehaltung kosten- und arbeitsintensiver als die Stallhaltung und zusätzlich durch die AFP-Förderung noch weniger attraktiv geworden. Dieses wurde durch Beobachtungen und Befragungen auf einem konventionellen Milchviehbetrieb im Osnabrücker Land bestätigt. Die Forderung nach der Förderung der Weidehaltung in Niedersachsen wurde auch vom Landvolk Niedersachsen vorgetragen (Landvolk NI 2009), um die Grünlandstandorte zu stärken. Diese Forderung wurde auch vom BUND Niedersachsen unterstützt, jedoch wies das ML NI diese Förderung unter Verweis auf die schwer zu garantierende Kontrollierbarkeit der Maßnahme zurück (EG 21, 06.03.2014). In der kommenden Förderperiode 2014-2020 soll eine Weidetierprämie eingeführt werden (EG 14, 11.02.2014; ML NI 2014). Als Maßnahme mit positiver Wirkung im Bereich Schutz des Dauergrünlands als Instrument zum Erhalt der Biodiversität wurde die Einführung der ergebnisorientierten Honorierung der Grünlandbewirtschaftung mit dem Beginn der Förderperiode 2007-2013 durch PROFIL bezeichnet (EG 8, 25.09.2013). Diese wurde in Niedersachsen in der vorherigen Förderperiode PROLAND nicht angeboten (EG 8, 25.09.2013; Niedersächsisches Ministerium für



Umwelt, Energie und Klimaschutz 2014). Im Rahmen dieser Maßnahme müssen die Landwirte neben der Verpflichtung zur extensiven Bewirtschaftung jährlich auch das Vorkommen bestimmter Kennarten nachweisen. Demgegenüber ist bezogen auf die Förderhistorie der Agrarumweltmaßnahmen festzustellen, dass sowohl die Förderung der Grünlandextensivierung als auch des Ökolandbaus in Niedersachsen seit 1993 durchgängig gewährt wurde (Grajewski 2008: Kapitel 6, 8). Die Agrarumweltförderung im Rahmen des Niedersächsischen Agrarumweltprogramms (NAU) ist sowohl bezogen auf geplante als auch getätigte Ausgaben zwischen 2000 (0 Euro getätigt/ 15 Mio. Euro geplant) bis 2006 (12 Mio. Euro getätigt/30 Mio. Euro geplant) deutlich ausgeweitet worden, worin grundsätzlich eine Aufnahme des Biodiversitätsprogramms in die Agrarpolitik gesehen werden kann. Dieser Integration stehen wie eingangs angeführt der Rückgang des Gesamtumfangs des Dauergrünlands, eine Verdrängung der Weidewirtschaft und entgegengesetzte Förderimpulse durch das EEG entgegen. Bezogen auf die Ökolandbauförderung ist jedoch festzustellen, dass in Abhängigkeit von der politischen Führung des ML NI unterschiedlich starke Anreize zur Umstellung auf den Ökolandbau gesetzt wurden (EG 4, 25.09.2013). So wurde 2013 die Förderung der Umstellung auf Ökolandbau von 262 auf 320 Euro/Hektar und die Förderung der Beibehaltung des Ökolandbaus von 137 auf 200 Euro/Hektar erhöht (EG 4, 25.09.2013; ML NI 2013). Für die agrarpolitischen Leitlinien der Vorgängerregierungen, z. B. Lindemann (CDU), ist festzustellen, dass die Förderung des Ökolandbaus als Instrument des Biodiversitätserhalts bei gleichzeitiger zur Vergrößerung der Schläge und Intensivierung der Produktion mit höheren Erträgen durch AFP, ländlichen Wegebau, Flurneuordnung als Instrument zur besseren technischen Bewirtschaftung, Bioenergiepolitik als Anreiz zum intensiven Biomasseanbau, Agrarmarkimpulse und Preisentwicklung zu gering war (EG 4, 25.09.2013). Niedersachsen zählte deswegen bis zum Wechsel der politischen Führung des ML NI auch zu den Schlusslichtern im Bereich der Aufwendungen für den Ökolandbau mit 117 €/ha (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 39).

#### **7.3.2.2.1.3 Nordrhein-Westfalen (NW)**

Die finanzielle Förderung von Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft ist in Nordrhein-Westfalen im Bundesländervergleich auch vor dem Hintergrund der gesamten verfügbaren Mittel hervorzuheben (vgl. *Tabelle 2: Verwendung der Mittel der zweiten Säule für die Bereiche Wettbewerbsfähigkeit Agrar (Forst) im Rahmen des AFP und Natur und Umwelt (AUM) in den Ländern BB, NI, NW und ST*). Im Bereich der „Flächenbezogene[n, R.K.] Förderung bei Einführung ökologischer Anbauverfahren nach Bundesländern im Jahr 2010“ zählt NW in den Bereichen Ackerland, Dauerkulturen und Gemüse zu den Spitzenreitern in Deutschland (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 14/16). So zählt NW mit Sachsen und Sachsen-Anhalt (jeweils 180 €/ha) nach Bayern (197 €/ha) zu den Ökologisierungsvorreitern im Bereich Flächenförderung Ökolandbau. Neben der relational starken Ausrichtung der agrarpolitischen Förderprogramme auf die

Ökologieorientierung wurde die gute finanzielle Ausstattung der Fachbehörden als ein Spezifikum von NW angeführt (Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 120).

#### **7.3.2.2.1.4 Sachsen-Anhalt (ST)**

Aus der Perspektive des Natur- und Umweltschutzes sei die Förderpolitik des MLU ST hinsichtlich des Biodiversitätserhalts zumindest akzeptabel, da die Fördersätze stabil und im Bundesländervergleich hoch seien (EG 18, 04.03.2014; dies gilt insbesondere für die Ökolandbau-Beibehaltungsprämien, vgl. dazu Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 15/39). Insgesamt stelle die Ausstattung der AUM jedoch ein Kritikpunkt dar, dieser sei jedoch nicht dem MLU ST anzulasten, sondern vielmehr der Haushaltslage in ST und dem zurückhaltenden Kurs des Finanzministeriums (SPD) geschuldet (vgl. Kap. 7.1.2.1.4 *Sachsen-Anhalt (ST)*). Die finanzielle Unterausstattung sei folglich auch der parlamentarischen Blockadehaltung der SPD-Fraktion (Finanzministerium: Bullerjahn (SPD)) geschuldet. Vor dem Hintergrund der eingeschränkten Mittelausstattung sei auch die Förderung und Aufgabe der Weidewirtschaft als eine Ursache der Entwicklung der Biodiversität in der Agrarlandschaft zu betrachten (EG 22, 03.07.2013).

#### **7.3.2.2.2 Regulative Steuerung**

Regulative Steuerung zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität im Agrarsektor geht vorwiegend vom (Bundes-) Naturschutzrecht (BNatSchG) aus und umfasst dabei die gute fachliche Praxis (gfP), die Eingriffsregelung samt Kompensationsvorgaben, Schutzgebiete und damit verbundene Bewirtschaftungsaufgaben und die Landschaftsplanung mitsamt der Gestaltung sektorübergreifender Biotopverbundsysteme. So sind die Bundesländer nach § 21 BNatSchG verpflichtet „einen nationalen Biotopverbund bestehend aus länderübergreifenden Biotopverbindungen und regionalen Biotopverbänden mit mindestens 10 Prozent der Landesfläche [zu, R.K.] schaffen“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 314), was den regionalen Agrarsektor verpflichtet geeignete Flächen im Rahmen der Raumplanung zur Verfügung zu stellen. Deutlich wird, dass der Natur- und Umweltschutzsektor über die Landschaftsplanung und die Erfordernisse des Biotopschutzes formal über eine Machtressource (Zwang) gegenüber dem Agrarsektor verfügen kann. De facto bedarf es jedoch erheblicher landespolitischer Anstrengungen, um die flächenbeanspruchende Ausweisung eines Biotopverbundsystems zu gestalten. Ergänzt werden die natur- und umweltschutzpolitischen Vorgaben zum Biotopschutz durch die auflagengebundene Agrareinkommenspolitik, z. B. ökologische Vorrangflächen als Voraussetzung für den Erhalt von Direktzahlungen. Auf letztere können die Bundesländer durch die Mitwirkung in der Agrarministerkonferenz (AMK) Einfluss ausüben. Aus dem Wasserrecht und dessen Wasserschutzgebiets-systematik folgen ebenfalls Vorgaben für die landwirtschaftliche Praxis in den Ländern.

## **Niedersachsen (NI)**

In Niedersachsen wurde die landesweite Planung und Konzeptualisierung eines Biotopverbundsystems nicht vorangetrieben (Harms 2014: 24). Diese Nichtregulierung kann anhand der politischen Schwäche der Raumplanung und der naturschutzfachlichen Landschaftsplanung gegenüber den agrarstrukturellen Belangen der Landwirtschaft erklärt werden. Ein landesweites Biotopverbundsystem stellt sich in der Implementierungspraxis als flächenverbrauchend dar und stößt damit auf das politische Ziel des Agrarsektors landwirtschaftliche Flächen zu erhalten (vgl. DBV 2014h; Landvolk Niedersachsen 2009a). Die niedersächsische Agrarbürokratie hat bis 2013, Übernahme der politischen Führung des ML NI durch Bündnis 90/DIE GRÜNEN, agrarstrukturelle Belange gegenüber landschafts- und naturschutzfachlichen Zielen priorisiert.

## **Sachsen-Anhalt (ST)**

Die größten Rückschläge für die Ökologisierung der Agrarpolitik in Sachsen-Anhalt seien nicht dem MLU ST anzulasten (EG 18, 04.03.2014). Vielmehr sei die ökologische Qualität landwirtschaftlicher Landnutzung und die Artenvielfalt in der Agrarlandschaft durch eine zu „wirtschaftsfreundliche“ Praxis des Landesverwaltungsamtes (LvWA) ST gefährdet (EG 18, 04.03.2014; EG 22, 03.07.2013; vgl. zur ökonomieorientierten Reform der Naturschutzverwaltung auch Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 204 ff). Die Genehmigungen für Tierhaltungsanlagen seien oftmals unzureichend und beinhalteten keine ausreichenden Folgenabschätzungen hinsichtlich der Auswirkungen auf die Biodiversität oder andere Umweltgüter (EG 18, 04.03.2014). Durch Reformierungen des Landesverwaltungsamts sei Fachpersonal reduziert und durch JuristInnen ersetzt worden, was die ökologische Qualität der Entscheidungen gefährde (Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 205/206; vgl. zur Steuerung der (Ministerial-)Bürokratie im Interesse der politischen Führung durch Personalauswahl Manow 2005: 247/248). Dementsprechend könne das LvWA ST seiner Fachaufsicht im Bereich Düngung nicht ausreichend nachkommen (Landtag Sachsen-Anhalt Drucksache 2013: 2). Diese Prozesse entsprechen der neoliberalen Deregulierungsideologie im Rahmen der Umweltverwaltungsreformen in ST (Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 204/205).

### **7.3.2.2.3 Informationelle und kooperative Steuerung**

## **Brandenburg (BB)**

Die Officialberatung mit thematischem Bezug zu extensiven Produktionsverfahren wurde in Brandenburg abgeschafft und 2002 erfolgte zudem die Einstellung der finanziellen Förderung der Öko-Landbau-Beratung (ÖLB). Die Anbindung der brandenburgischen LW an den Großraum Berlin bietet zwar Chancen zum Ausbau des Ökolandbaus und einer artenschonenderen Bewirtschaftungsweise. Hierfür ist jedoch eine Vermarktungs- und Erzeugungsberatung notwendig. In diesem Bereich fehlt in Brandenburg Kompetenz, auch da die vormals selbstorganisierte

Ökolandbau-Beratung, der Ökologische Versuchs- und Beratungsring, der durch das MIL BB gefördert wurde, nach der Einstellung der Förderung aufgegeben werden musste (EG 15, 25.02.2014; Palme 2002). Der agrarpolitische Sprecher der ökologischen Anbauverbände Brandenburgs, Stefan Palme, wies in einer Erklärung zur Streichung der Beratungsförderung ab 2002 auf die Problematik des Verlustes von Ökolandbau-Kompetenzen hin, in deren Folge die Erreichung der agrarpolitischen Ziele Ausbau des Ökolandbaus und Erhalt der Biodiversität gefährdet würden. Das MIL BB (damals MLUR BB) wurde von Vertretern des Ökolandbaus (z. B. FÖL, Ökologische Anbauverbände Brandenburg) auf die Konsequenzen der Einstellung der Beratungsförderung, nämlich die Aufgabe der Beratung und den Verlust von Ökolandbaukompetenz, hingewiesen, da die Fördersumme einen substantziellen Beitrag zur Organisationsfinanzierung (ca. 90.000 DM, ca. 46.000 €) darstellte. Der Abteilungsleiter Schubert im MIL BB wurde als gegenüber der Ökolandbau-Förderung und –Beratung kritischer Individualakteur („policy entrepreneur“) identifiziert. Bezogen auf die Förderung einer Extensivierung der Agrarproduktion (vgl. Kap. 6.3.1.1.2.1 *Exkurs: Extensive Bewirtschaftung*) ist diese Maßnahme als Rückschlag zu bewerten. Nieberg/Kuhnert/Sanders weisen diesbzgl. auf die schwache politische Förderung des Ökolandbaus in BB, Berlin, Sachsen-Anhalt und Thüringen hin (2011: 67, 70; vgl. auch Kap. 7.1.2.1.1 *Brandenburg (BB)*). Dementsprechend bildet BB auch im Bereich „Staatliche Aus- und Fortbildungsangebote zum ökologischen Landbau innerhalb der landwirtschaftlichen Berufsausbildung in den Bundesländern“ das Schlusslicht, da weder an Berufs- bzw. Fachschulen noch im universitären Bereich ökolandbauspezifische Angebote bestehen (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 52). Ein bestehendes informationelles Instrument zur Förderung der Artenvielfalt durch die Agrarpolitik in BB ist eine Kennartenliste zur Identifizierung eines „artenreichen Grünlands“ in BB (auch Grünlandkennartenkatalog). Im Rahmen dessen können Landwirte an ausgewählten Arten erkennen, ob die Extensivierungsmaßnahmen zur Erreichung der Ziele der KULAP-2007-Maßnahme „Einzelflächenbezogene extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandstandorte“ beigetragen haben oder grundsätzlicher, ob ein bestimmter Standort bereits einen politisch gewollten Zustand bezogen auf die Artenvielfalt erreicht hat.

### **Niedersachsen (NI)**

In Niedersachsen wurde vom Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), dem MU NI und dem ML NI die Kennartenliste für Förderung von artenreichem Grünland im Rahmen NAU/BAU B2, Kooperationsprogramm Naturschutz, herausgegeben. Diese soll eine „Bestimmungshilfe für die in den Förderprogrammen verwendeten Kennarten“ (MU NI 2014: Kennartenliste) sein.

Im Bereich (staatlicher) Ökolandbauberatung bestehen in Niedersachsen keine direkten Angebote, allerdings finanziert das ML NI die Inanspruchnahme von privaten Beratungsleistungen (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 67). Dazu kommt die

Beratungstätigkeit durch das Kompetenzzentrum Ökolandbau Niedersachsen (KÖN), welches überwiegend durch das Land Niedersachsen finanziert wird (ebd.: 72). Zudem berät die Landwirtschaftskammer Niedersachsen im Bereich Ökolandbau (ebd.: 72).

### **Nordrhein-Westfalen (NW)**

Ökolandbau-Beratung wird durch die LWK NRW und die Ökolandbauverbände bereitgestellt, wobei das MKULNV beide Organisationsformen finanziell fördert (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 73).

### **Sachsen-Anhalt (ST)**

In Sachsen-Anhalt bestehen starke Widersprüche zwischen den Akteuren des Agrarsektors und dem Natur- und Umweltschutzsektor. Dieses führt nach Aussage eines Spitzenvertreters der Bauernschaft zu einem „Freund-Feind-Schema“ im politischen Denken und Handeln zahlreicher Akteure und in der Konsequenz dazu, dass wenig Engagement hinsichtlich der Entwicklung kooperativer Lösungen zur Förderung und Erhaltung der Biodiversität gezeigt werde (EG 13, 07.02.2014). Auch sei die Zusammenarbeit mit dem MLU ST aus der Perspektive des BUND nicht zufriedenstellend, was auf die Praxis der politischen Führung des MLU zurückgeführt wird (Thießen/Prager/Nagel 2006: 16). Thießen/Prager/Nagel verweisen darauf, dass sogar von einer Teilung der Verbandslandschaft durch die Politische und Verwaltungskultur des MLU gesprochen werde (ebd.: 16). Dennoch kann auf zwei folgende kooperative Lösungen unter Beteiligung des MLU Sachsen-Anhalt, des LBV ST und des NABU verwiesen werden: Lerchenfenster für Sachsen-Anhalt im Rahmen des Projektes „1000 Äcker für die Feldlerche“ (NABU 2009), „Feldhamsterfreundliche Ackerwirtschaft“ (BUND 2014). Von Seiten des verbandlichen Naturschutzes wurde angeführt, dass Konflikte zwischen LBV ST und BUND ST auf persönlicher Ebene begründet seien. Geäußert wurde, dass es Konflikte wegen der konfrontativen Rhetorik seitens des verbandlichen Natur- und Umweltschutzes gebe. Politikwissenschaftlich kann festgestellt werden, dass die Nutzung kooperativer Instrumente an der outsider-Strategie des verbandlichen Naturschutzes scheitern können. Angeführte Konflikte beeinträchtigten jedoch die inhaltliche Zusammenarbeit auf nachgeordneten Verbandsebenen nicht. So befürwortete der BUND ST ähnlich wie der LBV ST, dass für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nichtlandwirtschaftliche Flächen genutzt werden, etwa Industriebrachen oder zu entsiegelnde Flächen (EG 18, 04.03.2014). Die GesprächspartnerIn verwies darauf, dass neben der outsider-Strategie zur Erzeugung von Aufmerksamkeit und Problembewusstsein durch die Öffentlichkeitsarbeit des BUND ST, sowohl die BioHöfeGemeinschaft ST als auch der BUND ST gegenüber dem MLU ST und LBV ST eine insider-Strategie verfolgten, um Fortschritte im Rahmen der Ökologisierung zu erreichen (ebd.). Das Projekt „Feldhamsterfreundliche Ackerwirtschaft“ sei hierfür ein Erfolgsbeispiel. Von Seiten des LBV ST wurde angeführt, dass kooperative Ansätze zum Biodiversitätserhalt an der technischen Entwicklung der Landwirtschaftstechnik und dem Zwang zur

Erhöhung der Produktivität ihre Grenzen fänden (EG 13, 07.02.2014). Konkret wurde darauf verwiesen, dass die Bewirtschaftungsgeschwindigkeit durch neuartige Landmaschinen die Fähigkeit von Feldhamstern zur Flucht reduzieren würde und somit deren Bedrohung fördere. Die Intensivierung der Produktion, hier Erhöhung der Bewirtschaftungsgeschwindigkeit der Landmaschinen, könne nicht durch kooperative Steuerung aufgehalten werden, solange die ökonomischen Rahmenbedingungen den Zwang zur Konkurrenz und den „Rationalisierungsdruck“ erhöhten (EG 21, 06.03.2014). In Sachsen-Anhalt besteht kein staatliches Beratungsangebot und keine finanzielle Förderung der Beratungsinanspruchnahme (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 75); vgl. auch Kap. 7.1.2.1.4 *Sachsen-Anhalt (ST)*).

## 8. Ergebnisse

Die untersuchungsleitende Fragestellung der Studie lautet, ob der deutsche Staat als agrarpolitischer Ökologisierungsvorreiter bezeichnet werden kann und wie agrarpolitische Ökologisierungspotentiale ausgehend von der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) als Bausteine des EU-Umweltschutzes in den Bundesländern BB, NI, NW und ST in den Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 umgesetzt wurden. Anhand der Überprüfung der fünf, aus den theoretischen Grundlagen der Politiksektoren, Macht (-ressourcen) und Politikintegration abgeleiteten, Hypothesen im Rahmen der drei Fallstudien konnten Hinweise zur Beantwortung der Fragestellung abgeleitet werden. Deshalb sollen im vorliegenden Kapitel die Überprüfung der Hypothesen rekapituliert und empirische Befunde mit politikwissenschaftlichen Konzepten zur Beantwortung der Fragestellung verknüpft werden.

### 8.1 Hypothese 1: Das Ausmaß von Politikintegration in der Landnutzung wird durch die Interessen und Machtressourcen Status quo- und ökonomieorientierter SektorakteurInnen dominiert

Es konnten Hinweise zur Unterstützung der Untersuchungshypothese gefunden werden. Demnach führen die Kontinuität der AkteurInnenbeteiligung innerhalb der (Agrar- und Forst-) Ministerialbürokratie, einzelne Referenten sitzen beispielsweise über 30 Jahre an den Politikgestaltungspositionen innerhalb der Ministerialbürokratie (zur Befassungskontinuität vgl. Patzelt 2008), die ideologische Kongruenz innerhalb der Ministerialbürokratie und zwischen den dominanten Unternehmensverbänden, z. B. Landvolk Niedersachsen oder Landesbauernverband BB, die Abhängigkeit der Ministerialbürokratien vom „primären Kreislauf der Profitmaximierung“ (Demirovic 2003: 128) der regionalen Wirtschaft und die Kontinuität der Befassung einzelner policy entrepreneurs, z. B. AbteilungsleiterInnen in den Ministerien (etwa MIL BB), mit bestimmten Themen dazu, dass über Jahrzehnte bestimmte Politikmuster, z. B. die für Niedersachsen dominante Ideologie der Notwendigkeit des Agrarstrukturwandels zu effizienten und wettbewerbsfähigen Betrieben (vgl. u. a. Mann 2003: 140) und einer kontinuierlichen Transformation der Produktionsweise mit einer technologiegetriebenen Steigerung der Produktivität, etabliert werden. Die Dominanz dieser Ideologie ist einerseits in den agrarpolitischen Zielstellungen des europäischen Agrarsektors verankert (vgl. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Art. 39 (ex-Artikel 33 EGV); vgl. auch Döpke 2012) und andererseits ein Ergebnis gemeinsamer Bildungswege und Sozialisation zentraler agrarpolitischer AkteurInnen, z. B. MinisterialbürokratInnen und VerbandsvertreterInnen, im Rahmen der Berufsbildung an Universitäten und Berufsschulen (vgl. zur „schulischen Sozialisation“ und zum „Rekrutierungskreislauf“ Demirovic 2003: 128; zur Elitenbildung durch wissenschaftliche Einrichtungen Hartmann 2003). Gemeinsame core beliefs, z. B. Notwendigkeit des „Strukturwandels“, wobei jener ein Euphemismus für Monopol- und Oligopolbildung ist (vgl. zum framing Kap. 2.4.2.1.1 *Framing von Sachverhalten*), führen zur Stabilität institutionalisierter Prozesse, z. B. die „Vielfalt“ der Verbandsbeteiligung im Rahmen

der Anhörung der sog. Wirtschafts- und Sozialpartner (zur Umwelt- und Naturschutzverbandsbeteiligung in Niedersachsen vgl. Thießen/Prager/Nagel 2006: 13). Im ML NI führte beispielsweise der Wechsel der politischen Führung im Jahr 2013 dazu, dass die frühzeitige Informationsweitergabe an Unternehmensverbände von den dominanten ökonomieorientierten AkteurInnen, z. B. Landvolk und LWK, auf weitere „schwächere“ AkteurInnen, z. B. AbL, ausgedehnt wurde (EG 26, 24.06.2014). Politische Prozesse innerhalb der Ministerialbürokratie sind in Abhängigkeit von der Befassungskontinuität einzelner MinisterialbürokratInnen (zur Befassungskontinuität und „Verweilzeiten in ihren Fachressorts“ vgl. Patzelt 2008: 120) und der Dominanz des ökonomie- und globalorientierten Politikmusters zeitlich stabil (Hubo 2013: 2). Hubo argumentiert, dass „there are also very robust cores of established sectors that endure variations on the surface and even resist fundamental changes. We observed such sectors in land-use issues like agriculture and forestry. The secret of the lasting power of grown policy sectors lies in their architecture consisting both public and private actors“ (ebd.: 2). Dieses Erklärungsmuster der Stabilität von Überzeugungen auf Grund der ideologischen Kongruenz zwischen politisch-administrativen und privatwirtschaftlichen AkteurInnen konnte für die Sektoren Agrar- und Forstwirtschaft bestätigt werden (EG 26, 24.06.2014; vgl. Demirovic 2003). Die Befassungskontinuität ökonomieorientierter und auf Wettbewerbsfähigkeit ausgerichteter policy entrepreneurInnen im Rahmen der Steuerung des Agrarsektors innerhalb der Agrarministerialbürokratie führt etwa in BB dazu, dass die Konkurrenz um Fördermittel zwischen der AGZ und AUM eher zu Gunsten der AGZ entschieden wird (vgl. Kap. 7.3.2.2.1.1 *Brandenburg (BB)*). Hieraus folgt, dass die ReproduzentInnen der dominanten Ideologie Veränderungen des dominanten Steuerungsmusters des politischen Produktivismus (Döpke 2012) abwehren. So bevorzugen privatwirtschaftliche EinzelunternehmerInnen und Unternehmensverbände die Umsetzung von Umweltschutzmaßnahmen auf freiwilliger Basis im Rahmen der ökonomischen Steuerung gegenüber regulativer Steuerung in der Form des Ordnungsrechts. Diese Form der staatlich-politischen Honorierung bestimmter Bewirtschaftungspraktiken stellt entgegen der ordnungsrechtlichen Steuerung keine Erhöhung betriebswirtschaftlicher Kosten dar. Dabei wirkt die ökonomische Steuerung neben der Honorierung bestimmter Produktionsverfahren zugleich als wettbewerbspolitische Maßnahme. EinzelunternehmerInnen werden auf diese Weise trotz des formalen Gießkannenprinzips gegenüber sektoralen und globalen KonkurrentInnen begünstigt. Die Durchsetzung des wettbewerbsorientierten Steuerungsmodells zur Umsetzung von Umweltschutzvorgaben kann als der zentrale Fortschritt aus der Perspektive der global- und ökonomieorientierten Kapitalfraktionen des Agrarsektors bezeichnet werden. Insbesondere in Niedersachsen ist das Landvolk hinsichtlich dieser Strategie aktiv und erfolgreich gewesen. Beispiele hierfür sind die Vorschläge für eine Weidehaltungsprämie und die Einführung der Förderung der umweltschonenden Gülleausbringung (EG 27, 11.07.2014). Die Einführung technologischer Innovationen zum Schutz der Umweltgüter Boden und Wasser und zur Erhöhung



betriebswirtschaftlicher Effizienz wird folglich staatlich-politisch im Rahmen des wettbewerbsorientierten Steuerungsmodells vorangetrieben (Döpke 2012). Staatliche Politik und die (Agrar-) Ministerialbürokratie fungieren folglich teilweise als Unterstützer und Akzeleratoren für Innovationen im Rahmen der agrarwirtschaftlichen Produktionsweise. Dabei hängt die ökologieorientierte Wirksamkeit der Maßnahmen von der finanziellen Ausstattung ab. Experten aus der niedersächsischen Ministerialbürokratie bestätigen, dass das hegemoniale agrarwirtschaftlich-ideologische Modell, als zentraler Bestandteil universitärer Lehre und beruflicher Ausbildung, beinhaltet, dass die „kleinbetriebliche Agrarstruktur“ (Mann 2003: 140) Niedersachsens und der alten Bundesländer betriebswirtschaftlich nachteilig und deshalb der Strukturwandel mit Orientierung auf Betriebsgrößenwachstum politökonomische Notwendigkeit sei (ebd.: 141). Betriebsgrößenwachstum durch Verbesserung der politökonomischen Rahmenbedingungen als hegemoniales Modell des Agrarsektors in der wissenschaftlichen und politisch-administrativen Teielite und die Bildung sektoraler Akteursnetzwerke als Ausgangspunkt der Erzeugung von Sozialkapital (vgl. Geißler 2003: 120) führen zur Abwehr ökologieorientierter Belange. Sauerberg/Wierzbitza argumentieren, dass „für die Agrarökonomie zu gelten scheint, was Foucault an Teilen der Wissenschaft kritisiert hat, dass sie keine reinen Wissenschaften sind, sondern vor allem ein Auswurf der Ideologie der politischen Ökonomie“ (2013: 92). Universitäre Ausbildung als Reproduktion politökonomischer Ideologie führt im Agrarsektor zur Stabilisierung zentraler Überzeugungen und der Abwehr von ökologieorientierten Belangen. Zu diesen Hemmnissen für eine Aufnahme von EU-Umweltschutzbelangen in das Programm des Agrarsektors kam die sektorale „Trennung von Bundeslandwirtschaftsministerium und Bundesumweltministerium“ (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 463), welche bisher auch eine vollumfängliche Integration europäischer Agrarumweltschutzbelange in den Agrarsektor durch ein Agrarumweltschutzgesetz (ebd.: 463) verhindert hat. Die Etablierung politisch-administrativer und privatkapitalistischer Netzwerke (Clasen 1997: 403) als Ausgangspunkt der Erzeugung von Sozialkapital sektoraler Teieliten (Geißler 2003: 120), die „monopolistische Interessenvertretung“ durch die Landesbauernverbände (Clasen 1997: 408; Reutter 2012: 143/144) und die Hegemonie des profitorientierten Agrarwirtschaftsmodells (Mann 2003: 140; vgl. zum Tierbild der universitären und nichtuniversitären Agrarökonomie Sauerberg/Wierzbitza 2013) führen neben den organisationalen bürokratischen Eigeninteressen (vgl. Giessen/Krott/Möllmann 2014) zur Institutionalisierung sektoraler Grenzen und zur Abwehr ökologieorientierter Integrationsansätze. In den neuen Bundesländern BB und ST wirken die Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) agrarstrukturell und politökonomisch als Pfadabhängigkeiten innerhalb der Agrarsektoren nach (Clasen 1997; EG 9, 25.10.2013; EG 15, 25.02.2014), weshalb der Reduzierung der ohnehin geringeren Produktivität in Relation zu den Betrieben in den alten Bundesländern durch ökologieorientierte Steuerung geringere politische Aufmerksamkeit zukommt. In der Agrarpolitik BB ist die Bewältigung des Strukturwandels, welcher mit der

gesamtgesellschaftlichen Transformation einherging, die weiterhin zentrale Aufgabe (vgl. zu den ersten sieben Jahren des Agrarstrukturwandels in den neuen Bundesländern Clasen 1997: 414/415). Entgegen der Dominanz der ökonomieorientierten Kapitalfraktionen in BB, ST und NI konnten in NW auf Grund der kontinuierlichen Präsenz von Bündnis 90/DIE GRÜNEN in der Ministerialbürokratie (vgl. Kap. 4.3.1.6 *Parteiendifferenzierung der Landesregierungen und Agrarministerien*) die Machtressourcen des Natur- und Umweltschutzsektors teilweise ausgebaut und stabilisiert werden. So ist die ökologieorientierte Agrarförderung der zweiten Säule in NW im Sinne der Förderung extensiver Produktionsverfahren stärker als in anderen Bundesländern unterstützt worden (vgl. Kap. 7.3.2.2.1.3 *Nordrhein-Westfalen (NW)*; Tab. 2: *Verwendung der Mittel der zweiten Säule für die Bereiche Wettbewerbsfähigkeit Agrar (Forst) im Rahmen des AFP und Natur und Umwelt (AUM) in den Ländern BB, NI, NW und ST*). Auch in den Bereichen der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen und Reduzierung landwirtschaftlicher Stoffeinträge (vgl. Kap. 7.2.3.3 *Nordrhein-Westfalen (NW)*) ist das MKULNV NW stärker reformorientiert, scheitert fallbezogen jedoch an den Einflusspotentialen der EU-Kommission und europarechtlichen, insbesondere wettbewerbsrechtlichen, Normen (vgl. 7.1.2.3.3 *Nordrhein-Westfalen (NW)*). Zur Unterstützung der Umsetzung von Natur- und Umweltschutzziele im Agrarsektor sind sowohl die agrarpolitisch orientierte Natur- und Umweltschutzverwaltung in NW, z. B. Biologische Stationen (Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 126), als auch die Förderung des ehrenamtlichen Natur- und Umweltschutzes, z. B. Landesförderung des Landesbüro der Naturschutzverbände NRW (Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 125), institutionalisiert worden, was die Einflusspotentialen und Machtressourcen des Natur- und Umweltschutzsektors erweiterte. Im Bereich der regulativen Steuerung der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen und anderer Luftschadstoffe und der Steuerung gewerblicher Tierhaltung hat das „grüne“ MKULNV NW durch den Erlass „Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Tierhaltungsanlagen“ (vgl. Kap. 7.1.2.2.3 *Nordrhein-Westfalen (NW)*) eine Vorreiterrolle im Bereich ordnungsrechtlicher Steuerung agrarwirtschaftlicher Tierhaltung und resultierender Umweltfolgen eingenommen. Diesem Beispiel folgte 2013 das „grüne“ ML NI. Anhand des Fallbeispiels kann verdeutlicht werden, dass die Dominanz Status quo- und ökonomieorientierter AkteurInnen durch eine „Agraropposition“ punktuell angetastet werden kann. Fraglich ist jedoch, ob dadurch die Entwicklungstendenzen, Kapitalkonzentration und Produktionsintensivierung, flächendeckend gestoppt werden können. Evident wird, dass das Ausmaß der Wettbewerbs- und Produktivitätsorientierung und das Niveau der Umsetzung von EU-Biodiversitäts- und Klimaschutzzielen der subnationalen Politiksektoren von den Machtverhältnissen zwischen ökonomie- und globalorientierten Kapitalfraktionen und stärker ökologieorientierten Bürokratien und deren politischen Führungen abhängt.

## 8.2 Hypothese 2: Politikintegration entfaltet entgegen formaler Zielsetzungen in Programmen gegenwärtig nur geringe Steuerungswirkungen, da die Status quo- und ökonomieorientierten AkteurInnen bestehender Politiksektoren ihre Kompetenzen und Ressourcen erhalten wollen

Staatliche Agrar- und Forstpolitiken bedürfen der Vermittlungsleistung durch und Kooperation mit nichtstaatlichen AkteurInnen des Agrarsektors zur Umsetzung der wohlfahrts- und wettbewerbsstaatlich ausgerichteten Politikmaßnahmen (vgl. für den Agrarsektor: Puhle 1975; Rieger 1994; vgl. für die Rolle des Forstsektors im Rahmen der politischen Steuerung ländlicher Entwicklung: Krott 2009). Die (Agrar- und Forst-) Ministerialbürokratie ist auf Grund der Territorialität agrar- und forstpolitischer Maßnahmen, diese bezeichnet die Raumgebundenheit und den Bezug auf politisch-administrativen Territorien staatlich-politischer Maßnahmen (vgl. zur territorialen vs. kapitalistischen Logik Harvey 2014: 190ff), und der Vielzahl der Adressaten im ländlichen Raum auf die Unterstützung durch Selbstverwaltungsorganisationen und Interessensverbände der Agrar- und Forstsektoren angewiesen (vgl. für den Agrarsektor: Puhle 1975; Rieger 1994: 312; vgl. für die Rolle des Forstsektors im Rahmen der politischen Steuerung ländlicher Entwicklung: Giessen/Krott 2009; Krott 2009). Zentrale Akteure sind die land- und forstwirtschaftlichen Selbstverwaltungsorganisationen (für den Agrarsektor: LWK; für den Forstsektor: Forstämter der LWK in NI) und die landwirtschaftlichen Unternehmensverbände, welche die Interessen bestimmter Kapitalfraktionen bündeln und in das politisch-administrative System tragen. Die Abhängigkeit der staatlichen (Agrar- und Forst-) Bürokratien im Rahmen ländlicher Entwicklungspolitik von den landwirtschaftlichen Selbstverwaltungsorganisationen und den Interessensverbänden land- und forstwirtschaftlicher Kapitalfraktionen führt zu einer Ausweitung der Machtressourcen nichtstaatlicher Akteure des Agrarsektors als Träger der Selbstverwaltung, da diese den Prozess der Politikimplementierung zentral beeinflussen, so etwa im Rahmen der Organisation der überbetrieblichen Verwertung organischer Nährstoffträger und der Kontrolle der überregionalen Düngeausbringung durch die Landwirtschaftskammer Niedersachsen, den Landvolkverband Niedersachsen e.V., den Landesverband der Lohnunternehmer in der Land- und Forstwirtschaft e.V., den Landesverband der Maschinenringe, die Arbeitsgemeinschaft (AG) Landberatung und die Arbeitsgemeinschaft der Beratungsringe (vgl. Kap. 7.1.2.2.2 *Niedersachsen (NI)*) auf Grundlage der freiwilligen Vereinbarung der *Rahmenvereinbarung über die überbetriebliche Verwertung organischer Nährstoffträger Niedersachsen 2003*. Die Landesregierung übertrug den Selbstverwaltung- und Interessensorganisationen des Agrarsektors diese Aufgabe. Kritisch ist, dass die LWK Niedersachsen „keine systematische Erfassung der eigentlichen Verbringungen („nur Aufzeichnungspflichten“) und „somit keine Datenhaltung“ (Garbe 2012: 7) durchführt. Freiwillige Selbstverpflichtungen als Governance-Instrumente können zu Informationsasymmetrien zwischen Praxis Akteurinnen und staatlichen Apparaten führen, was deren Wirksamkeit zur Umsetzung des EU-Umweltschutzes in Frage stellt (zur Rolle von *voluntary agreements* im Natur- und Umweltschutz: Hubo/Krott

2013; allgemein zu freiwilligen Vereinbarungen in der Umweltpolitik: Töller/Böcher 2013). Für den Bereich der staatlichen und regulativen Steuerung des Düngerechts als ein Instrument zur Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen und der Reduzierung von Stoffeinträgen in die Schutzgüter Boden, Wasser und Luft ist ergänzend festzustellen, dass in NW und NI bis dato die Landwirtschaftskammern als agrarsektorale Selbstverwaltungsorganisationen die Einhaltung der Vorgaben des Düngerechts überwachten und bei der Umsetzung berieten. Somit konnten die Selbstverwaltungsorganisationen einerseits auf Grund *dominanter Informationen* durch die Praxishnähe der AkteurInnen und andererseits der Abhängigkeit der Fachverwaltungen von der Kooperation mit den landwirtschaftlichen LandnutzerInnen im Rahmen der Politikimplementierung zahlreiche Machtressourcen gegenüber der staatlichen Bürokratie und gegenüber den AkteurInnen des Klima-, Natur- und Umweltschutzsektors entwickeln (zur Machtasymmetrie zwischen dem Natur- und Umweltschutzsektor und den Sektoren Land- und Forstwirtschaft vgl. Hubo 2013). Bei den Landwirtschaftskammern gibt es zwar eine organisatorische Trennung zwischen Selbstverwaltungsaufgaben (Förderung und Beratung) und hoheitlicher Aufgabenerfüllung (Kontrolle Düngerecht). Dennoch ist der Bereich Düngerecht-Kontrolle durch eine personelle Unterausstattung und eine widersprüchliche Interessenlage, einerseits ökonomieorientierte Verbandstätigkeit und andererseits stärker ökologieorientierte Hoheitsaufgabe, gekennzeichnet (EG 2, 04.12.2013), was in der Konsequenz bewirkt, dass die Ergebnisse der Wasserqualitätsmessungen, als Indikator für erstens die ökologische Qualität der landwirtschaftlichen Landnutzungspraxis und zweitens die Umsetzungsleistungen der agrarsektoralen und privatkapitalistischen Selbststeuerung, anzeigen, dass die agrarumweltpolitischen Ziele der Ökologisierung der Agrarpolitik und des EU-Umweltschutzes nicht erreicht werden können. Vor dem Hintergrund des Preiswettbewerbs, des technologischen Wandels der Produktionsverhältnisse und des Konkurrenzdrucks in der globalisierten Nahrungsmittelproduktion führt der Schutz ökonomieorientierter und privatkapitalistischer Bewirtschaftungs- und Verwertungsziele zur Verschleierung und Verdrängung ökologischer Belange. Das „Niedersächsische Modell“ der Übertragung hoheitlicher Aufgaben an die (agrarsektorale) Selbstverwaltung ist folglich politischer Katalysator der Machtasymmetrien zwischen den Politiksektoren Landwirtschaft (und Forstwirtschaft) einerseits und Natur- und Umweltschutz andererseits und zugleich ein Hindernis für die Integration von EU-Umweltschutz in das agrarpolitische Programm Niedersachsens und die landwirtschaftliche Landnutzungspraxis (zur Einschätzung der Beteiligung des BUND innerhalb des niedersächsischen Agrarsektors vgl. Thießen/Prager/Nagel 2006: 13). Insofern ist dies eine Bestätigung der Hypothese, wonach Politikintegration entgegen formaler Zielsetzungen in Programmen gegenwärtig nur geringe Steuerungswirkungen entfaltet, da die AkteurInnen bestehender Politiksektoren ihre Kompetenzen und (Macht-) Ressourcen erhalten wollen. Die politökonomischen Rahmenbedingungen der kapitalistischen Produktionsweise führen bei den Ministerialbürokratien und den politischen

Organisationen des Agrarsektors, Landwirtschaftskammern und Bauernverbände, als „politische Arme“ (Hubo 2013: 2) der Sektoren, zur Abwehr von Politikintegration, wenn die grundlegenden Interessen an der Aufrechterhaltung der Wertschöpfungs- und Konkurrenzfähigkeit betroffen sind (Harvey 2014: 192ff). Empirische Hinweise für dieses Ergebnis liefern etwa die Praxis der Agrarministerialbürokratie Sachsen-Anhalts im Bereich regulativer und ökonomischer Steuerung der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen und die Organisierung der regulativen Steuerung der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen anhand des Düngerechts in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (vgl. Kap. 7.1.2.2.2 *Niedersachsen (NI)*, 7.1.2.2.3 *Nordrhein-Westfalen*; 7.1.2.2.4 *Sachsen-Anhalt*). Diese empirischen Hinweise aus den Bundesländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt unterstützen die theoretischen Annahmen hinsichtlich der Neuausrichtung der Staatlichkeit und dessen agrarsektoraler Programme auf die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und globalorientierten Kapitalfraktionen (vgl. Harvey 2014: 190 ff; Hirsch 1998; Käufer/Krott/Hubo/Giessen 2013). Für Sachsen-Anhalt gilt, dass im Einzelfall Maßnahmen, welche eine Erhöhung einzelbetrieblicher und verwaltungsinterner Kosten durch Dokumentation und Monitoring bedeuten könnten, auch ohne explizite Einflussnahme durch ökonomieorientierte, nichtstaatliche AkteureInnen von der Ministerialbürokratie ausgebremst werden können (vgl. Kap. 7.1.2.2.4 *Sachsen-Anhalt (ST)*). Rieger weist darauf hin, dass eine „starke Verbandsmacht und ihre alltägliche Präsenz in den agrarpolitischen Arenen“ (Rieger 1994: 312) und der Charakter der Agrarpolitik als Wohlfahrtsstaatspolitik, welche der „Vermittlungsleistung der Verbände“ (ebd.: 311) in ihrer Funktion zur Umsetzung der politischen Maßnahmen bedarf, bewirkt, dass eine antizipative Anpassung politischer Maßnahmen durch die Ministerialbürokratie des Agrarsektors an die ökonomischen Interessen des Agrarsektors stattfinden kann. Fetscher hat dieses Phänomen unter Bezugnahme auf die marxistische Bürokratietheorie als Eigenheit der Bürokratie bezeichnet, welche sich „auf Grund ihrer höheren Bildung die Interpretation des Staatsinteresses (des „Gemeininteresses“) als Monopol vorbehält“ (Fetscher 1959: 381). Die Ministerialbürokratie agiert dementsprechend als „ideeller Gesamtkapitalist“, sofern dieses im Rahmen der Konflikte zwischen konkurrierenden Politiksektoren und institutioneller Rahmenbedingungen des EU-Mehrebenensystems möglich ist. Die Agrarministerialbürokratie Sachsen-Anhalts verfolgt entsprechend der agrarpolitischen Zielvorgaben des EU-Mehrebenensystems und des europäischen Agrarsektors als ein Teilziel die Erhöhung der agrarwirtschaftlichen Wertschöpfung. Die Erreichung dieses Teilziels soll als Teilschritt der Entwicklung ländlicher Räume und der Bekämpfung des demographischen Wandels dienen (EG 7, 11.11.2013), weshalb bürokratiekostensteigernde Auflagen zur Umsetzung des nationalen und EU-Natur- und Umweltschutzes abgelehnt werden. Die (agrarsektorale Ministerial-) Bürokratie beansprucht folglich vor dem Hintergrund der Dominanz der Ideologie des „politischen Produktivismus“ (Döpke 2012) die dominante Deutung des ländlichen

Entwicklungsmodells und die daraus abzuleitende Ablehnung der stärkeren Integration von Klima- und Umweltschutzaufgaben etwa in das AFP. Hieran kann abgelesen werden, dass die (Agrar-) Ministerialbürokratie ST die, in der politikwissenschaftlichen Forschung diagnostizierten Kerninteressen von Bürokratien:

- (formal) Erfüllung legal definierter Aufgaben (Weisungsgebundenheit) und Erreichung politischer Zielvorgaben und
- (informal) Maximierung von Zuständigkeitsbereichen, Budgets und Personalausstattung (vgl. zu den Kerninteressen von Bürokratien Giessen/Krott/Möllmann 2014; Peters 2010),

umsetzt. Dabei ist die Erhöhung der agrarwirtschaftlichen Wertschöpfung Bestandteil der legal definierten Aufgaben und Ziele (vgl. Art. 39 AEUV). Durch diese ideologische Kongruenz von Agrarministerialbürokratie und privatkapitalistischen Interessenvertretern werden die Interessen globalorientierter, landwirtschaftlicher Kapitalfraktionen, es handelt sich hierbei nicht um die Nebenerwerbslandwirtschaft, der in Sachsen-Anhalt keine besondere Aufmerksamkeit zukommt, vorangetrieben. Die „starke Verbandsmacht und ihre alltägliche Präsenz in den agrarpolitischen Arenen“ (Rieger 1994: 312), das Rollenbild der Ministerialbürokratie als „kooperative Verwaltung“ (Bogumil/Jann 2009: 201), welche gesellschaftliche AkteurInnen in die „Vorbereitung und Durchsetzung politisch-administrativer Entscheidungen“ einbindet (Czerwick/Lorig/Treutner 2009: 254), dabei jedoch „mächtige Sonder- und Einzelinteressen“ privilegiert berücksichtigt (ebd.: 255), und der Charakter der Agrarpolitik als Wohlfahrtsstaats- und ländliche Entwicklungspolitik, die der „Vermittlungsleistung der Verbände“ (ebd.: 311) in deren Funktion als intermediäre Organisationen zur Umsetzung der politischen Maßnahmen bedarf, erwirken fallspezifisch eine Abwehr der Integration ökologieorientierter Maßnahmen in die agrarpolitischen Programme zur Umsetzung des EU-Umweltschutzes. Die Abhängigkeit der Ministerialbürokratie von der Entwicklung der Wertschöpfungsfähigkeit der regionalen Land- und Forstwirtschaft im Rahmen der Steuerstaatlichkeit befördert die Anpassung der politökonomischen Rahmenbedingungen an die Interessenlagen marktmächtiger Einzelunternehmen und Kapitalfraktionen. Analog hat die in den letzten zehn Jahren stattgefundene Ausgliederung der Landesforstbetriebe als eigenständige und stärker ökonomieorientierte Unternehmen deren Machtressourcen gegenüber der Ministerialbürokratie vergrößert, da Gewinne aus der Holzvermarktung an die jeweiligen Landeshaushalte fließen und somit die Abhängigkeit der Landesregierungen von der ökonomischen Performance der Landesbetriebe gestiegen ist. Der fiskalstaatliche Beitrag der forst- und landwirtschaftlichen Unternehmen, unabhängig von deren Rechtsformen und Eigentumsarten, und Kapitalfraktionen zur Ressourcenausstattung der Staatshaushalte reduziert deren Potential die Umsetzung von EU-Umweltschutz in der (subnationalen) Forst- und Landwirtschaft zu verbessern. Daneben bilden bestehende Policy-Netzwerke

innerhalb der land- und forstwirtschaftlichen Ministerialbürokratien (vgl. Clasen 1997: 408), z. B. in Niedersachsen und Brandenburg, Hindernisse für eine Integration ökologieorientierter Belange in die Sektorprogramme der Land- und Forstwirtschaft, da die „politische Kultur“<sup>9</sup> und die Verwaltungskultur (zur Verwaltungskultur: Patzelt 2008: 116) der Politiksektoren Agrar und Forst verhindern, dass Umwelt- und Naturschutzverbände substantiell in die Gestaltung der AUP und die Ökologisierung der Agrar- und Forstpolitiken eingebunden werden (zur „politischen Kultur“ in Brandenburg vgl. Thießen/Prager/Nagel 2006: 10). Zumal auch kritisiert wird, dass die Kontrolle und Sanktionierung von Verstößen gegen Vertragsauflagen im Rahmen der AUM durch die Agrarministerialbürokratie unzureichend sei (zur Situation in BB: Thießen/Prager/Nagel 2006: 10). Diese Beobachtung wurde durch Aussagen von Verbandsvertretern stärker ökologieorientierter LandwirtschaftsunternehmerInnen für BB bestätigt (EG 15, 25.02.2014). Für Niedersachsen wurde darauf hingewiesen, dass für eine Stärkung der Integration umwelt- und naturschutzpolitische Belange ein Wandel der politischen Kultur etwa durch einen Regierungswechsel (Thießen/Prager/Nagel 2006: 13) notwendig sei. Diese Veränderung der politischen Kultur im ML NI wurde durch Expertenaussagen bestätigt (EG 26, 24.06.2014). Demnach werde von der politischen Führung des Ministeriums (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) verstärkt eine Einbindung von ökologieorientierten AkteurInnen bei der Gestaltung von Fördermaßnahmen gefordert. Entwickeln die subnationalen Politiksektoren Land- und Forstwirtschaft auf Grund der Befassungskontinuität und der etablierten Akteursnetzwerke eigene „Politische Kulturen“? Fraglich ist folglich, ob es theoretisch angemessen ist, Politiksektoren eigene „Politische Kulturen“ zuzuschreiben oder ob hierin eine unzulässige Überdehnung des Konzepts der „Politischen Kultur“ besteht, welches zur Erfassung demokratiethoretischer Phänomene genutzt wird, und wie unterschiedliche politische Prozesse in subnationalen Politiksektoren alternativ zu fassen sind. Habituelle und ideologische Kongruenzen in subnationalen Politiksektoren anhand gemeinsamer Ausbildungsmuster und Karrieresozialisierungen sprechen für spezifische und räumlich abgrenzbare „Politische Kulturen“ in Abhängigkeit von den politökonomischen Rahmenbedingungen des Sektors. So unterstützen etwa in Brandenburg die Vertreter der konventionellen Landwirtschaft agrarpolitische

---

9 Das „Problem der Politische Kultur“ wird bei Thießen/Prager/Nagel (2006: 10) als Ursache für eine mangelnde Beteiligung der Natur- und Umweltschutzverbände angeführt. Es werden auch die Termini „allgemeine politische Großwetterlage“ und „Wandel der politischen Kultur“ angeführt, welche jeweils von VerbandsvertreterInnen genutzt wurden. Unter der „politischen Kultur“ werden hier die Beziehungsmuster zwischen den AkteurInnen des Agrarsektors und des Natur- und Umweltschutzsektors und die dominante Ideologie und deren Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen den AkteurInnen verstanden. „Politische Kultur“ umfasst hier folglich die Interaktionen und Interaktionsmuster zwischen AkteurInnen innerhalb und zwischen Politiksektoren in Abhängigkeit von der dominanten Ideologie. Grundlegende theoretische Überlegungen zum Konzept der „Politischen Kultur“ sind bei Mohrenberg (2006) und Fuchs (2002) zu finden.

Fördermaßnahmen zur Stabilisierung und Ausweitung der Tierhaltung, z. B. AGZ, um die relativ unterentwickelte Produktivität im Bereich der tierischen Produktion und daraus folgende Wettbewerbsnachteile auszugleichen (vgl. Kap. 7.3.2.2.1.1 *Brandenburg (BB)*). Im Gegensatz dazu fordern die AkteurInnen des Aktionsbündnis Agrarwende Berlin-Brandenburg, als in der sozialen Bewegung organisierte VertreterInnen stärker ökologieorientierter Kapitalinteressen, die Ausweitung der industriellen Produktion zu stoppen (Aktionsbündnis Agrarwende Berlin-Brandenburg 2014). An dieser Stelle wird deutlich, dass die sektorale Produktivkraftentwicklung in Abhängigkeit von naturräumlichen Gegebenheiten die Grundlage der politökonomischen Ideologien der AkteurInnen ist und folglich Erklärungen für die relative Vernachlässigung von umweltschutzbezogenen Steuerungsmustern liefern können (vgl. Clasen 1997). Öffentlichkeitsarbeit der zivilgesellschaftlichen InteressenvertreterInnen, z. B. Bürgerinitiativen als Teil des Agrarwendebündnisses BB, kann die Kritik an den dominanten Sektor Ideologien ausweiten. Sektorale AkteurInnen richten dennoch, sofern sie prioritären Zugang zu den Politikformulierungs- und Entscheidungszentren haben, agrarpolitische Programme an der regionalen Produktivität und den regionalen Produktionsverhältnissen aus und verhindern dadurch bisher eine weitgehendere Umsetzung von EU-Umweltschutzvorgaben, welche die ökologischen Defizite ausgleichen könnte (vgl. zur politökonomischen Bedeutungslosigkeit der Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen und Umweltschutz im Rahmen landwirtschaftlicher Beratung Kap. 7.1.2.1.1 *Brandenburg (BB)* und 7.1.2.1.3 *Nordrhein-Westfalen (NW)*). Besonders deutlich beobachtbar ist dies in Regionen, deren agrar- und forstwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit gemessen an der Produktivität der marktführenden Regionen geringer ist, für die Tierhaltung z. B. BB und ST (vgl. Kap. 7.1.2.2.4 *Sachsen-Anhalt (ST)*; Harvey 2014: 190 ff). Insofern wird klar, dass die Umsetzung von EU-Umweltschutz, z. B. Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen, auf Grund des interregionalen Konkurrenzdrucks, dem die regionalen Agrar- und Forstsektoren und die politisch-administrativen Territorialeinheiten ausgesetzt sind, blockiert wird, indem Maßnahmen gestaltet werden, die de facto primär ökonomieorientiert wirken und die Produktivitätsentwicklung als Voraussetzung der Kapitalakkumulation nicht beeinträchtigen (vgl Harvey 2014: 190ff). Ein weiterer Grund für die geringe EU-Umweltschutzpolitikintegration in die Programme subnationaler Agrarsektoren besteht im hohen Aufwand bei der (Förder-) Mittelverwaltung (vgl. EG 7, 11.11.2013; vgl. Raue/Fährmann/Schnaut 2014). Die ministeriellen Abteilungen und nachgeordneten Verwaltungsstellen, etwa zur Vergabe der ELER-Mittel, bauen über mehrere Jahre (Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013) Umsetzungsstrukturen, z. B. EDV-Systeme, auf, um entsprechend des europäischen Rechtsrahmens die Vorgaben der Abwicklung und des Monitorings einzuhalten, weshalb veränderte Programmstrukturen, Programminhalte, z. B. Klimaschutz als mainstreaming-Thema, oder gar sektor- oder fondsübergreifende Verwaltung einzelner Maßnahmen oder Maßnahmenssegmente, z. B. LEADER, auch an der Materialität der Staatsapparate in der Form der ministeriellen „Infrastruktur“ scheitern können.



### 8.3 Hypothese 3: Proklamierte Politikintegrationen, etwa in Form des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes in der Forst- und Landwirtschaft, verschleiern zumeist darunter liegende Verteilungskämpfe und die Dominanz starker Interessen innerhalb dieser Projekte

Produktionsintegrierter Natur- und Umweltschutz (Integrativer Naturschutz) in der deutschen Forst- und Landwirtschaft als Modus der Umsetzung von EU-Umweltschutz, z. B. über die zweite Säule Förderung, hier insbesondere AUM und MSL, führt zur Legitimation und Reproduktion der bestehenden Produktionsweise, obwohl die ökologischen Vorteile einzelner Maßnahmen, etwa in Relation zu ordnungsrechtlicher Regulierung und betriebswirtschaftlichen Kosten der Umsetzung, gering sind. Die Bevorzugung ökonomischer Steuerung im Agrarsektor durch die Unternehmensverbände und die Umsetzung des EU-Umweltschutzes in der Form der finanziellen Förderung bestimmter Bewirtschaftungspraktiken bewirkt, dass die Ministerialbürokratien und die Unternehmensverbände der dominanten Kapitalfraktionen die *Eigentumsfreiheit und private Entscheidungshoheit über die Produktionsmittelverwendung* der land- und forstwirtschaftlichen LandnutzerInnen stabilisieren (vgl. Kap. 2.4.2.3 *Zwang*; Imbusch 2003: 19). Damit wird im Rahmen der Verbesserung der einzelunternehmerischen Wettbewerbsfähigkeit (höhere Unternehmensgewinne) durch Anreizinstrumente (vgl. Kap. 2.4.2.2 *Anreize*) deren Machtressource (*Zwang*) in der Form der Entscheidungsfreiheit über die Produktionsweise, welche Ausgangspunkt für die ökologischen Defizite ist, zementiert. Die (Agrar-) Ministerialbürokratien und der Natur- und Umweltschutzsektor sind hinsichtlich der Umsetzung von EU-Umweltschutzzielen, z. B. Erhalt der Biodiversität in der Agrarlandschaft, folglich davon abhängig, dass die ProduktionsmitteleigentümerInnen die freiwilligen Angebote akzeptieren und dadurch externe Kosten zumindest teilweise gegen staatlich-politische Honorierung in die betriebswirtschaftlichen Kalkulationen integrieren. Die „wissenschaftliche Forschung“ im Bereich Akzeptanzförderung von Agrarumweltmaßnahmen (vgl. etwa Osterburg 2000; Siebert/Knierim/Müller 2005) zeigt leidglich die Dominanz der privatkapitalistischen ProduktionsmitteleigentümerInnen, da diese als dominante AkteurInnen durch Erzeugung externer Kosten sogar einen wissenschaftlichen Teilbereich etablieren können, der darauf abzielt, dass die Machtressource *Eigentumsfreiheit und private Entscheidungshoheit über die Produktionsmittelverwendung und Produktionsverfahren* nicht vollständig gebraucht bzw. nicht lediglich an Profitzielen orientiert genutzt wird, sondern auch ökologieorientierte oder soziale Belange bei der Verwendung von Produktionsmitteln Relevanz erhalten. Wissenschaftliche Forschung ist an dieser Stelle in Anführungszeichen zu setzen, da es sich tatsächlich vielmehr um die „symbolische“ Produktion von Legitimationsargumenten der hegemonialen Produktionsweise oder „Auswurf der Ideologie der politischen Ökonomie“ (Sauerberg/Wierzbitza 2013: 92) handelt. Wissenschaftlich produziert wird folglich die hegemoniale Ideologie der dominanten Produktionsweise. Durch das „framing“ von Praktiken mit ambivalentem ökologischem Nutzen werden Eindeutigkeit, z. B. Förderung von Mulchsaatverfahren

als Klimaschutzmaßnahme (vgl. Kap. 7.1.2.3.4 *Sachsen-Anhalt* (ST)), und Legitimation gestiftet. So wird etwa in Sachsen-Anhalt die sektorübergreifende Forderung nach THG-Emissionsreduzierung, welche als gesamtgesellschaftliche Herausforderung dargestellt wird, von agrarsektoralen Akteuren (LBV ST) genutzt, um bestehende finanzielle Mittel aus der Agrarförderung (Umschichtungsmittel aus der ersten in die zweite Säule durch AUM) zu erhalten und daraus im Rahmen globalisierter Agrarproduktion Wettbewerbsvorteile zu ziehen oder Standortnachteile gegenüber nationaler oder internationaler Konkurrenz auszugleichen (Döpke 2012: 9). Die Zahlungen im Rahmen der AUM dienen als Instrumente des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes neben ökologieorientierten auch ökonomieorientierten Zielen, wobei die Priorität der ökologieorientierten Ziele etwa in Niedersachsen in der Förderperiode 2000-2006 nicht gegeben gewesen sei (Thießen/Prager/Nagel 2006: 13). Produktionsintegrierter Natur- und Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft führt neben punktuellen Entlastungen bestimmter Umweltgüter zu einer Stabilisierung der Machtasymmetrien zwischen den ProduktionsmitteleigentümerInnen und anderen „schwächeren“ AkteurInnen. Insofern ist die Konjunktur der ländlichen Entwicklungspolitik und insbesondere der auf Umweltschutz bezogenen Fördermaßnahmen der zweiten Säule ein Hinweis auf die Stabilisierung der Machtressourcen der ProduktionsmitteleigentümerInnen. Folglich kann die Forderung nach einer Aufwertung der zweiten Säule zur Stabilisierung der Positionen der industrialisierten Landwirtschaft führen, da es den privatkapitalistischen EinzelunternehmerInnen obliegt freiwilligen Umweltschutz zu akzeptieren. Die Aufgabe des staatlich-politischen „investiven Naturschutzes“ durch Flächenankauf im Zuge der Durchsetzung neoliberaler Staatsreformen führte zu einer Stärkung Status quo- und ökonomieorientierter AkteurInnen des Politiksektors Landwirtschaft, insbesondere der konventionellen Unternehmen. Die Verlagerung hoheitlicher Natur- und Umweltschutzaufgaben in den Bereich der ökonomischen Steuerung entspricht der hegemonialen Ideologie der Unternehmensverbände (vgl. EG 14, 11.02.2014; Heidecke 2012: 4). Ein weiteres Beispiel für die Durchsetzung der Ideologie des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes zur Umsetzung von EU-Umweltschutz war die Aufgabe der obligatorischen Flächenstilllegung und die Option für die Bundesländer diesen Wegfall durch produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutz zu kompensieren. Hierin zeigt sich jedoch, dass die Ideologie des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes im gesamten europäischen Agrarsektor verankert ist. Ein weiteres Fallbeispiel ist die Möglichkeit der Düngung und Pflanzenschutzmittelanwendung auf „ökologischen Vorrangflächen“. Diese Form des produktionsintegrierten „greenings“ beinhaltet die Beibehaltung dominanter Produktionsverfahren und der ökologische Nutzen dieses Instruments, z. B. durch die Erlaubnis der Anbaus von Eiweißpflanzen, ist dabei nicht eindeutig (vgl. Kap. 3.3 *Proklamierte Politikintegrationen, etwa in Form des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes in der Forst- und Landwirtschaft, verschleiern zumeist darunter liegende Verteilungskämpfe und die Dominanz starker Interessen innerhalb dieser Projekte*; Ribbe 2014: 16).

#### **8.4 Hypothese 4: Punktuelle Politikintegration kann als strategischer Modus der Politikkoordination gelingen, wenn projektbezogen die Interessen relevanter Akteure gebündelt werden können**

Punktuelle Politikintegration bedarf der projektbezogenen Bündelung der Interessen relevanter AkteurInnen (Hubo/Krott 2007). Diese Bündelung der Interessen hängt von den Kooperationsbeziehungen zwischen staatlich-politischen, ökonomieorientierten und ökologieorientierten AkteurInnen ab (vgl. Krott 2005: 97). Für Brandenburg wurde eine „unzureichende Zusammenarbeit“ von Natur- und Umweltschutzverbänden mit dem MIL BB (Thießen/Prager/Nagel 2006: 18) beschrieben, was andeutet, dass wenig Potenzial für punktuelle Politikintegration gegeben ist. Dieses lässt sich hinsichtlich der Ausgestaltung der AGZ beobachten (vgl. Kap. 7.3.2.2.1.1 *Brandenburg (BB)*). Als landwirtschaftliches Finanzierungsinstrument bietet diese grundsätzlich das Potential ökologieorientierte Belange in die landwirtschaftliche Landnutzung aufzunehmen. Vor dem Hintergrund der Dominanz Status quo- und ökonomieorientierter AkteurInnen mit dem Fokus auf agrarstrukturellen Wandel (MIL BB, LBV BB), die Ideologie dieser AkteurInnen beinhaltet die Präferenz für großbetriebliche Strukturen und Wettbewerbsorientierung, sind projektbezogene Interessensbündelung zur Umsetzung von EU-Umwelt- und Naturschutzzielen im Rahmen der Nutzung der AGZ unwahrscheinlich. Es bleibt bei der Dominanz agrarökonomischer Zielstellungen (Thießen/Prager/Nagel 2006: 18). Erschwerend kommt hinzu, dass grundsätzlich die Ressourcenausstattung des Umwelt- und Naturschutzsektors geringer ist als jene des Agrarsektors (ebd.: 18; unterstützend EG 15, 25.02.2014), was zu Informationsasymmetrien und einem benachteiligten Zugang zu den Entscheidungszentren innerhalb der Ministerialbürokratie führt. Kennzeichnend für die Prozesse der Gestaltung der AUM ist etwa, dass diese wenig formalisiert sind, die Verbandsbeteiligung seitens der Ministerialbürokratie politischen Erwägungen, z. B. Übereinstimmung in der politökonomischen Ideologie, folgt (EG 26, 24.06.2014) und darüber hinaus die Ressourcenausstattung und Eigeninitiative der Verbände für eine Integration von Umweltbelangen in Teilmaßnahmen ausschlaggebend sind (Häußler/Prager/Nagel 2007: 12). Experten aus dem ML NI bestätigten dieses und wiesen darauf hin, dass einige Verbände, hier vor allem die stärker ökologieorientierten Unternehmensverbände des Ökolandbaus, z. B. Bioland, wenig eigeninitiativ seien, wenn Fördermaßnahmen gestaltet würden. Allerdings variierte seitens des ML NI die Beteiligung dieser Verbände in Abhängigkeit von der politischen Führung, so gab es unter CDU-Führung kein aktives Anschreiben stärker ökologieorientierter Verbände, was durch die aktuelle politische Führung des ML NI (seit Januar 2013 Bündnis 90/DIE GRÜNEN) verändert werde (EG 26, 24.06.2014). Für Brandenburg und Niedersachsen wurden folglich Verwaltungs- und Politische Kulturen diagnostiziert, welche die Beteiligung von Verbänden, die parteipolitisch eher festgelegt sind, z. B. der BUND, und punktuelle Politikintegration durch Aufnahme von Umweltbelangen erschwerten (unterstützend Thießen/Prager/Nagel 2006: 19). Zudem hängt das Potential für punktuelle Politikintegration stark von der

„Struktur und wirtschaftliche[n, R. K.] Bedeutung der Landwirtschaft“ ab, welche „in hohem Maße beeinflussen, welcher Stellenwert jeweils der Landwirtschaft bzw. der Umwelt zugemessen wird und welche Interessen die berufsständischen Verbände in den Förderprogrammen durchsetzen können“ (ebd.: 20/21). Im Bereich des Flurbereinigungsrechts kann, z. B. in Niedersachsen durch den Regierungswechsel von CDU/FDP zu SPD/Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Jahr 2013, punktuell das natur- und umweltschutzfachliche Teilziel *Schutz und die Wiederherstellung von Landschaftsstrukturen, Biotopen und Populationen wildlebender Arten* (vgl. Kap. 6.1.3.2 *Ziele des Politiksektors Klima-, Natur- und Umweltschutz*) unter Beteiligung der landwirtschaftlichen Ministerialbürokratie, der Flurbereinigungsbehörden, landwirtschaftlicher GrundeigentümerInnen, der Natur- und Landschaftsschutzverwaltung und des verbandlichen Natur- und Umweltschutzes gestärkt und in die landwirtschaftliche Landnutzung und deren politische Steuerung aufgenommen werden. Dazu ist jedoch ein politischer Wandel notwendig, welcher die dominante agrarpolitische Ideologie der vergangenen Jahrzehnte, wonach die Flurbereinigung primär ökonomieorientiert auszurichten sei (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 192), ablöst (EG 4, 25.09.2013; zum grundsätzlich ökologieorientierten Steuerungspotential des Flurbereinigungsrechts vgl. Möckel 2012; Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 317/318). Diese Notwendigkeit der punktuellen Ablösung oder Infragestellung der dominanten Ideologie des Agrarsektors im Rahmen der Gestaltung einzelner Instrumente entspricht der dieser Studie zu Grunde liegenden Konzeptualisierung punktueller Politikintegration als ein konfliktiver und umkämpfter, ideologischer Prozess (vgl. Kap. 2.2.4 *Punktuelle Politikintegration – Selective Policy Integration (SPI)*). Im Bereich ordnungsrechtlicher Steuerung der Luftschadstoffimmissionen aus der gewerblichen Intensivtierhaltung konnte nach dem Wechsel der politischen Führung des ML NI punktuell ein Ansatz zur stärkeren Ökologieorientierung durchgesetzt werden (vgl. Kap. 7.1.2.2.2 *Niedersachsen (NI)*). Mit dem Einzug von Bündnis 90/DIE GRÜNEN aus der Agraropposition ins ML NI wurde die bürokratische Blockadehaltung gegenüber der punktuellen, regulativen Steuerung im Bereich Intensivtierhaltung und deren sozioökologischer Kosten auch gegen den Widerstand der tierhaltenden Kapitalfraktionen abgebaut. Punktuell attackieren die ökologieorientierten Kapitalfraktionen und deren politisch-administrative Arme (Bündnis 90/DIE GRÜNEN) die Dominanz des niedersächsischen Agrarmodells. Außerparlamentarische Agrarbewegung gegen die Dominanz des kapitalistisch-industriellen Agrarmodells als Trägerin der stärker ökologieorientierten Agrarwirtschaftsideologie wird etwa durch das Aktionsbündnis Agrarwende Berlin-Brandenburg organisiert.

Die öffentlichen Ausgaben und Beibehaltungsprämien für den Ökolandbau zeigen, dass die Förderung des Ökolandbaus als Form der punktuellen Integration ökologieorientierter Belange in die Programme des Agrarsektors nur bedingt gelungen ist. Der Vergleich der öffentlichen Ausgaben für die Förderung von Ökolandbauverfahren im Ackerbau zeigt, dass in Deutschland in 2011 insgesamt bis

zu 200 EUR/ha/Jahr für die Beibehaltung von ökologischen Anbauverfahren gezahlt werden, während in Schweden bis zu 553 EUR/ha/Jahr, in Österreich bis zu 285 EUR/ha/Jahr, in Italien bis zu 600 EUR/ha/Jahr, in Griechenland bis zu 600 EUR/ha/Jahr, in Spanien bis zu 436 EUR/ha/Jahr, in Portugal bis zu 356 EUR/ha/Jahr, in Zypern bis zu 750 EUR/ha/Jahr zur Verfügung stehen (European Commission 2013c: 34). Geringere Ökolandbau-Fördersätze als in Deutschland stehen im Vereinigten Königreich (69 EUR/ha/Jahr), in Polen (190 EUR/ha/Jahr) und in Lettland (108 EUR/ha/Jahr) bezogen auf den Ackerbau zur Verfügung (European Commission 2013c: 34). Diese Rolle als eines der Schlusslichter im Bereich Ökolandbauförderung kann wiederum mit den Ergebnissen zu den Untersuchungshypothesen 1 und 2 begründet werden. Zudem ist dieser Vergleich der Ökoflächenförderung kongruent mit den Ergebnissen zur Förderung des Ökolandbaus in Brandenburg und Niedersachsen, wo die Status quo- und konventionell ökonomieorientierten Kapitalfraktionen die Gestaltung der Länderagrarpolitiken dominieren (vgl. Kap. 7.3.2.2.1.1 *Brandenburg (BB)* und 7.3.2.2.1.2 *Niedersachsen (NI)*). Demgegenüber zeigen Niedrig/Kuhnert/Sanders in der Gesamtübersicht über Maßnahmen zur Förderung des Ökologischen Landbaus in ausgewählten Ländern der EU (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 213), dass in Deutschland in 15 von 17 möglichen Maßnahmenbereichen zur Förderung des Ökolandbaus Maßnahmen angeboten werden, womit die BRD Spitzenreiter innerhalb der ausgewählten EU-Länder ist. Potentielle Maßnahmenbereiche sind Landwirtschaftliche Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung, Außer-Haus-Verpflegung, Verbraucherkommunikation und Übergreifende Maßnahmen (ebd.: 213). Das formale Angebot von Maßnahmen in allen Bereichen der Produktions- und Konsumtionskette zeugt von einer ganzheitlichen Ausrichtung der nationalen und subnationalen politökonomischen Steuerung. Allerdings besagt das formale Angebot einzelner ökologieorientierter Instrumente noch nichts über deren ökologieorientiertes Steuerungspotential in Relation zu anderen Instrumenten und in Relation zu deren ökonomieorientierten Steuerungspotentialen, da die Steuerungswirkungen formal stark ökologieorientierter Förderung durch andere Instrumente, z. B. Agrarinvestitionsförderung, Direktzahlungen, Förderung des Biomasseanbaus, konterkariert werden kann (vgl. hierzu Giessen/Hubo/Krott/Kaufer 2013; Kaufer/Krott/Hubo/Giessen 2013). Bezogen auf die Fördersätze muss konstatiert werden, dass Deutschland im Bereich Flächenförderung Ökolandbau kein Vorreiter im Bereich der Umsetzung von EU-Natur- und Umweltschutzvorgaben ist (vgl. Abschnitt *Ist Deutschland Ökologisierungsvorreiter?*). Werden ergänzend auch Maßnahmen hinzugezogen, die den Bereich der Produktionsförderung überschreiten, ergibt sich ein verändertes Bild. Insgesamt ist festzustellen, dass bezogen auf die Vorreiterrolle im Bereich Ökolandbauförderung subnationale Besonderheiten des Agrarsektors zentral sind, da die politökonomischen Ideologien, die Produktivkraftentwicklung der Agrarwirtschaft und die Haushaltslagen der Landesregierungen determinieren, welchen politökonomischen Stellenwert der Ökolandbau jeweils bekommt.

## 8.5 Hypothese 5: Spezifische Interessenkongruenzen verschiedener AkteurInnen ermöglichen Projekte mit punktueller Integration ökologischer Belange

Maßnahmenbezogene Interessenkongruenzen und Kooperationen zwischen den dominanten Status quo- und ökonomieorientierten AkteurInnen, z. B. konventionell wirtschaftende Landwirtschaftsunternehmen und deren Verbände (z. B. LBV ST), und „schwächeren“ AkteurInnen, z. B. Ökolandbauunternehmen und deren Verbände (z. B. BioHöfegemeinschaft ST), können entsprechend des Konzepts der coalition portfolios (Heaney/Lorenz 2013) zum unternehmensverbandlichen Arsenal der Beeinflussung von public policies gehören. Letztere gehen mit konkurrierenden Kapitalfraktionen Koalitionen ein, um die bestehende Förderkulisse und die wohlfahrts- und wettbewerbsstaatliche Steuerung aufrecht zu erhalten, soweit diese politökonomischen Rahmenbedingungen deren Verwertungsinteressen entsprechen. Die Fokussierung auf die Beibehaltung und den Ausbau der Förderkulisse des Ökolandbaus als Form des integrativen Naturschutzes durch die AkteurInnen der ökologieorientierten Landwirtschaft, z. B. BioHöfegemeinschaft ST, kann zur punktuellen Umsetzung der Ziele des europäischen Biodiversitätsprogramms für den Agrarsektor beitragen (vgl. Kap. 7.3.1 *EU-Biodiversitätsprogramm für den Agrarsektor* und Kap. 7.3.1.1 *Ökonomische Steuerung*). So unterstützten beispielsweise die AkteurInnen des Ökolandbaus in Sachsen-Anhalt die Forderungen des Landesbauernverbandes (LBV) ST nach der Beibehaltung der Förderung von Mulchsaatverfahren, da sie im Gegenzug eine weitere Kooperation im Rahmen der Ökolandbauförderung erwarteten. Zudem besteht förderpolitisch im Rahmen der Ländlichen Entwicklungspolitik in ST die Möglichkeit die Ökolandbauförderung mit der Inanspruchnahme von Mulchsaatverfahrensförderung zu kombinieren (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 18), was für die Ökolandbauunternehmen einen größeren finanziellen Anreiz darstellt. Der LBV ST hatte in den vergangenen Jahren nach Aussagen der ÖkolandbauakteurInnen in ST die Förderkulisse des MLU hinsichtlich des Ökolandbaus unterstützt (EG 19, 04.03.2014), was zur Erklärung der Spitzenposition Sachsen-Anhalts im Bundesländervergleich im Bereich „Flächenbezogene Förderung bei Beibehaltung ökologischer Anbauverfahren nach Bundesländern im Jahr 2010“ (Nieberg/Kuhnert/Sanders 2011: 15) beiträgt. Die Prämienhöhe ist auch ein Hinweis auf die kooperative Haltung der AkteurInnen des Ökolandbaus Sachsen-Anhalts, z. B. BioHöfegemeinschaft, gegenüber dem LBV ST und dem MLU ST. Die stabilen und vertrauensvollen Kooperationsbeziehungen zwischen den konventionellen und stärker ökologieorientierten Kapitalfraktionen wurden von AkteurInnen beider Kapitalfraktionen betont. Es wird deutlich, dass maßnahmen- und instrumentenbezogene Koalitionen verschiedener, teilweise konkurrierender, Akteurstypen die Umsetzung von EU-Umweltschutzzvorgaben, z. B. die Biodiversitätsziele für den Agrarsektor, in der Form der Politikintegration (integrativer Naturschutz) vorantreiben können. Neben der Ökolandbauförderung, als institutionalisierter Extensivierungspolitik, können Fallbeispiele zu Projekten der punktuellen Integration ökologischer Belange in die landwirtschaftliche Intensivproduktion durch punktuelle Interessenkongruenzen vorliegen, z. B.

Feldhamsterschutz auf Agrarflächen (Kooperationen LBV ST und NABU) oder Feldlerchenschutz durch Brutfenster auf Agrarflächen, z. B. in Niedersachsen und ST. Können solche punktuellen Integrationsprojekte als Form des integrativen Naturschutzes auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen zwischen landwirtschaftlichen Unternehmensverbänden, Natur- und Umweltschutzverbänden und der Agrarbürokratie folglich die EU-Umweltschutz-Umsetzungsdefizite land- und forstwirtschaftlicher Sektorprogramme (vgl. etwa Kap. 7.1.2 *Nationales und subnationales Programm zur THG-Emissionsreduzierung im Agrarsektor* und 7.3.2.2 *Biodiversitätsprogramm für die Agrarpolitiken der Länder BB, NI, NW und ST*) heilen? Diese können nicht verdecken, dass im Rahmen der dominanten Produktionsweise derartige Projekte Sonderfälle bleiben, da der kapitalintensive und technologische Fortschritt der Produktivkräfte (vgl. zur „industriellen Dynamik des Kapitalismus“ allgemein Kraemer 2001; zur GAP geförderten Produktivkraftentwicklung Döpke 2012), z. B. Erhöhung der Bewirtschaftungsgeschwindigkeiten durch eine stärkere Motorisierung der Landmaschinen, beispielsweise den Artenschutz auf Agrarflächen grundsätzlich ausschließt oder mit einem erheblich höheren steuerstaatlichen Finanzierungsaufwand (vgl. Heim 2014: 114) für die Honorierung derartiger öffentlicher Güter verbunden ist (vgl. Kap. 7.3.2.2.3.4 *Sachsen-Anhalt (ST)*). Allerdings sind derartige Formen des integrativen Naturschutzes sowohl für die konventionellen Kapitalfraktionen als auch für die Ministerialbürokratien interessant, da diese zur Legitimation der bestehenden Produktionsweise angeführt werden können. In einzelnen Regionen, meist als wertvoll definierte gesellschaftliche „Naturräume“, können projektbezogen Natur- und Umweltschutz und extensivlandwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen zusammengeführt werden, wenn insbesondere ökonomieorientierte AkteurInnen, z. B. ortsansässige LandwirtInnen, ökologie-, regional- und sozialorientierte Ziele verfolgen. Dabei werden immaterielle kulturelle Vorstellungen und Ziele, z. B. Erhalt der landschaftsästhetischen Lebensqualität und Verbundenheit mit den gesellschaftlichen „Naturräumen“, als Handlungsmotivationen angeführt. So bilden die Landschaftsverbände in NW und NI die Institutionalisierung dauerhafter Kooperationsprojekte zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, oftmals abhängig vom Engagement landwirtschaftlicher AkteurInnen, zum Erhalt regionalbedeutsamer Ökosysteme und Kulturlandschaften.



## 9. Schlussfolgerungen

Zur Beantwortung der untersuchungsleitenden Fragestellung der Studie, inwieweit in der deutschen Land- und Forstwirtschaft EU-Umweltschutz in den Förderperioden 2000-2006 und 2007-2013 umgesetzt wurde und wie Umweltpolitikintegration in diesen Sektoren stattgefunden hat, wurden 5 Untersuchungshypothesen geprüft. Zu beachten ist, dass die Untersuchungshypothesen in den Bundesländern BB, NI, NW und ST getestet wurden (zur Begründung der Länderauswahl vgl. Kap. 4.3.1 *Begründung der Länderauswahl*), die Ergebnisse in ihren Grundzügen auf Grund der Dominanz des ökonomieorientierten Steuerungsmodus im Agrarsektor und der Prinzipien der kapitalistischen Produktionsweise jedoch generalisierbar sind.

*Erstens* ist festzustellen, dass die Kontinuität der Befassung sektoraler AkteurInnen (z. B. AbteilungsleiterInnen in Ministerien, VerbandspräsidentInnen) mit der Gestaltung (agrар- und forst-)politischer Maßnahmen, die Abhängigkeit der Ministerialbürokratien vom „primären Kreislauf der Profitmaximierung“ (Demirovic 2003: 128) im Rahmen der Steuerstaatlichkeit, bürokratische Eigeninteressen (an Kompetenzen und Ressourcen), die ideologische Kongruenz zwischen den Ministerialbürokratien einerseits und den dominanten Unternehmensverbänden andererseits durch gemeinsame universitäre Ausbildung und Sozialisation (vgl. zur „Grünen Front“ bestehend aus DBV, Genossenschaften, dem Deutschen Raiffeisenverband (DRV), dem Verband der Landwirtschaftskammern (VLK) als Vertreter der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung, Agrarbürokratie und Agrarfakultäten Rieger 2007: 300) und die „symbolische“ (Re-)Produktion der dominanten, agrarsektoralen Ideologie durch die wissenschaftliche Agrarökonomie (vgl. zur Bedeutung der wissenschaftlichen Agrarökonomie für die Produktionsoptimierung in der tierischen Produktion Sauerberg/Wierzbicka 2013: 86/92) dazu führen, dass bestehende Machtverhältnisse zwischen den Politiksektoren aufrecht erhalten und die Umsetzung von EU-Umweltschutz blockiert werden. Es dominieren folglich Status quo- und ökonomieorientierte AkteurInnen das Ausmaß von Politikintegration und die Umsetzung von EU-Umweltschutz trotz der entstehenden, interessenverbandlichen Konkurrenz durch stärker ökologieorientierte AkteurInnen (vgl. Rieger 2007: 295) dort besonders stark, wo politische Vorgaben Handlungsspielräume der Mitgliedsstaaten und Länder beinhalten, z. B. bei der Gestaltung der ländlichen Entwicklungsprogramme und der darin enthaltenen Maßnahmen (vgl. zum Ökolandbau Kap. 8.4 *Hypothese 4: Punktuelle Politikintegration kann als strategischer Modus der Politikkoordination gelingen, wenn projektbezogen die Interessen relevanter Akteure gebündelt werden können*), und folglich Eindeutigkeiten entbehren, und die ideologische Kongruenz zwischen den dominanten Akteurstypen (Unternehmensverbände und Agrarbürokratie) die Dominanz der ökonomieorientierten Interessen gegenüber der ökologieorientierten und der sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit erlaubt.

*Zweitens* bedürfen staatliche Politikmaßnahmen weiterhin der Vermittlungsleistung durch und Kooperation mit nichtstaatlichen SektorakteurInnen zur Umsetzung der wohlfahrts- und wettbewerbsstaatlich ausgerichteten Politikmaßnahmen (vgl. für den



Agrarsektor: Puhle 1975; Rieger 1994; Rieger 2007; vgl. für die Rolle des Forstsektors im Rahmen der politischen Steuerung ländlicher Entwicklung: Krott 2009). Hieraus folgt, dass diese Akteursgruppen (konventionelle vs. stärker ökologieorientierte Unternehmen), welche untereinander um die Dominanz im Rahmen staatlicher Förderpolitiken konkurrieren, Machtressourcen aufbauen können, welche die Umsetzung von EU-Umweltschutz trotz formaler Vorgaben behindern. Mächtige AkteurInnen, z. B. Regierungsfractionen, AbteilungsleiterInnen, StaatssekretärInnen oder MinisterInnen, können vice versa unter Verwendung eigener formaler und informaler Einflusspotentiale politischen Wandel einleiten, z. B. indem die Kooperationsbeziehungen zum Natur- und Umweltschutzsektor verändert werden und nicht mehr ausschließlich dem (landwirtschaftlichen) „Berufsstand“ Autorität gewährt wird (Rieger 2007: 295/296). Zu beobachten ist jedoch, dass die ökonomie- und globalorientierten AkteurInnen die Umsetzungsprozesse von Natur- und Umweltschutzziele dominieren, da einerseits der Wettbewerbsdruck zwischen Regionen beherrschend ist (Harvey 2014: 192) und andererseits die konstruierte Abhängigkeit der ländlichen Entwicklung von der kapitalisierten Agrarwirtschaft zu einer Anpassung politischer Programme an die Ziele der global- und ökonomieorientierten Akteurstypen durch die Ministerialbürokratien führen (vgl. Kap. 7.1.2.2.4 *Sachsen-Anhalt (ST)*; Harvey 2014: 192).

*Drittens* werden Umweltthemen von sektoralen AkteurInnen strategisch besetzt und verwendet, um die kapitalisierte Produktionsweise zu legitimieren, Förderregime zu stabilisieren, gesellschaftliche Gegenmächte zu „befrieden“ und die Ausweitung der Produktionsweise durch Eröffnung neuer Märkte (vgl. „Landnahme“-Theorem bei Dörre 2012: 42; Harvey 2006) auf Grund der vermeintlich größeren Ressourceneffizienz sicherzustellen. Dabei fungiert das Argument der „Ressourceneffizienz“ als politisch-ideologische Legitimationsfigur zur Absicherung des Produktivitäts- und Produktionsfortschrittes bestimmter Kapitalfraktionen und Regionen in der globalen Konkurrenz um Absatzmärkte, Profitoptionen und Investitionskapital. Folglich sind Maßnahmen des produktionsintegrierten Natur- und Umweltschutzes auch Bestandteile der Strategien Status quo- und ökonomieorientierter AkteurInnen, um die Kapitalakkumulationsbedingungen aufrecht zu erhalten, indem Zugeständnisse gegenüber dem Natur- und Umweltschutz durch punktuelle Produktionsextensivierungen gewährt werden, ohne die grundsätzlichen Prinzipien der Produktionsweise zu problematisieren.

*Viertens* können entgegen der Tendenzen der, der dominanten Produktionsweise systemimmanenten, Produktionsausweitung und -intensivierung punktuell Reformen und Projekte eingeleitet werden, wenn Status quo- und ökonomieorientierte AkteurInnen durch stärker ökologieorientierte AkteurInnen ausgetauscht und letztere durch eine „Agrarwende“, z. B. gegenwärtig in Niedersachsen, Einfluss gewinnen können. Der Ausblick auf den Politikwandel in der niedersächsischen Agrar- und Forstpolitik seit den Landtagswahlen 2013 und die Feststellung einer „sanften Agrarwende“ lassen sich etwa anhand der Flurbereinigungspolitik und der

Abluftreinhaltepolitik im Bereich der gewerblichen Tierhaltung begründen (vgl. Kap. 7.1.2.2.2 *Niedersachsen (NI)*). Die Flurbereinigung wurde in den vergangenen Jahrzehnten als ein Instrument der Agrarstrukturentwicklung (Möckel/Köck/Rutz/Schramek 2014: 192) genutzt und soll zukünftig auch der Umsetzung von Natur- und Umweltschutz dienen (ML NI 2013). Deutlich wird an diesem Blick auf die aktuellen Entwicklungen in der Agrar- und Forstpolitik in Niedersachsen, dass ein Wechsel der politischen Führung der Sektorbürokratien Politikwandel zumindest punktuell anstoßen kann. Die Entstehung der inneragrarsektoralen Opposition durch die Ökolandbauverbände und die agrarpolitische Positionierung von Bündnis 90/DIE GRÜNEN (vgl. Rieger 2007: 295/296) stellt die Dominanz der produktivistischen Prinzipien punktuell in Frage (vgl. Kap. 8.1 *Hypothese 1: Das Ausmaß von Politikintegration in der (landwirtschaftlichen) Landnutzung wird durch die Interessen und Machtressourcen Status quo- und ökonomieorientierter Sektorakteure dominiert*). Im Fall der Abluftreinhaltepolitik konnte etwa das „grüne“ Landwirtschaftsministerium in Nordrhein-Westfalen anhand der bürokratischen Machtressource ministerieller Erlass an der parlamentarischen Agrarpolitik vorbei ökologieorientierte Auflagen für gewerbliche Tierhaltungsbetriebe festsetzen. Zudem können in Fällen in denen ökonomieorientierte Interessen mit anderen Dimensionen der Nachhaltigkeit verbunden werden, zusätzlich zum zuvor beschriebenen AkteurlInnenwechsel, durch strategische Bündnisse die dominante Produktionsweise räumlich punktuell reformiert werden, z. B. durch Bewirtschaftungsprojekte der Landschaftsverbände. Das Niveau der Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft hängt folglich von der Produktivkraftentwicklung und (Welt-) Marktintegration der subnationalen und regionalen Politiksektoren, den Machtverhältnissen zwischen den Politiksektoren Land- und Forstwirtschaft einerseits und Natur- und Umweltschutz andererseits, den politischen Führungen der Sektorbürokratien und deren Verwaltungskulturen und der Haushaltslage in den Ländern ab. Die Frage nach den realen Problemlösungskapazitäten der national und subnational umzusetzenden EU-Umweltschutzvorgaben, z. B. Greening-Vorgaben für die GAP-Reform oder das Neonicotinoid-Verbot der EU-Kommission (vgl. Kap. 6.3.2.1 *Toxizität der Pflanzenschutzmittelanwendung*), bleibt davon unberührt. Die Studie zeigt den Zusammenhang zwischen ökologischer Qualität des Sektors und Umsetzung von Umweltschutz einerseits und andererseits sektoraler und regionaler Produktionsweise, in der kapitalisierten Landwirtschaft jährlicher Produktionszeitraum unter intensivem Einsatz externer Produktionsfaktoren und in der Forstwirtschaft Produktionszeiträume von mehreren Jahrzehnten bei relational geringerem Produktionsfaktoreinsatz, und Eigentumsstrukturen, im Agrarsektor privates Eigentum an den Produktionsmitteln und im Forstsektor eine annähernd gleichgewichtige Verteilung zwischen privatem und öffentlichem Eigentum, auf. Die Einbeziehung der ökonomischen Grundlagen umweltpolitischer Prozesse in die Analyse durch eine Berücksichtigung der politökonomischen Faktoren Fläche und Flächenausstattung, Eigentumsstrukturen (Boden- und Waldbesitzarten) und

Technologisierung der Produktion liefert Hinweise auf die Ausrichtung politischer Prozesse im Rahmen der Umsetzung von EU-Umweltschutz. Der Beitrag zur Entwicklung der Theorie der Politiksektoren besteht in der exakten Erfassung der Akteurstypen und ihrer Interessen durch ihre Stellung in den gesellschaftlichen Produktionsverhältnissen (vgl. Kap. 2.1 *Politiksektoren*; Kap. 6.1.1 *Landwirtschaft*) und daraus folgenden dominanten Politikmustern wie dem „politischen Produktivismus“ (Döpke 2012: 11/12; Harvey 2014: 192), sowie einer theoretischen Rückbindung der Theorie an das soziologische und wirtschaftswissenschaftliche Sektorenmodell (vgl. Dörre 2012: 50; Gubitzer 2006), welches wiederum durch eine machtresearchressourcenkritische und politikwissenschaftliche Dimension erweitert werden kann. Sektorale Staatstätigkeitsforschung profitiert bezogen auf ihre Erklärungen und Prognosen von der Analyse der materiellen Grundlagen politischer Prozesse, da Staatlichkeit und die Fragmentierung des politisch-administrativen Systems in Politiksektoren eine Folge der Entwicklung ökonomischer Arbeitsteilung und Spezialisierung darstellt. Staatliche Steuerung und ihre Beeinflussung durch (land- und forstwirtschaftliche) Unternehmensverbände folgen jeweils der dominanten politökonomischen Sektorideologie (vgl. zum Agrarsektor Ackermann 1970; Döpke 2012; Puhle 1975; Rieger 2007), welche einerseits Ergebnis der konkret-historischen Produktivkraftentwicklung ist und aus welcher andererseits Auswirkungen für die Möglichkeiten gesellschaftlicher Gegenmächte für die Beeinflussung (agrar- und forst-)politischer Steuerung folgen (vgl. zur „Pluralisierung“ des Einflusses auf die Agrarpolitik Rieger 2007: 309). Entsprechend eines kritisch-theoretischen Wissenschaftsverständnisses und im Anschluss an die sozialwissenschaftliche Kategorie des „Spätkapitalismus“ (Schäfer 2008; Offe 2006) dient die Studie der Aufdeckung der ökonomischen Basis politischer Prozesse, welche unter dem Deckmantel der Modernisierung land- und forstwirtschaftlicher Produktionsweisen (Döpke 2012: 9), und daraus abgeleiteter ländlicher „Entwicklungs“-potentiale, ökologische (und soziale) Destruktionspotentiale in der Form der Zerstörung nichtmenschlicher Lebensformen und Ökosysteme fördern, und damit der Erklärung kapitalistisch-industriegesellschaftlicher Fortschrittsparadigmen (vgl. Sebastian/Gutjahr 2014: 99/100). Die Betrachtung der Produktivkraftentwicklung und der dominanten Produktionsweise im Rahmen der umwelt- und naturschutzpolitischen Analyse zeigt auf, dass die Umsetzung von Umweltschutzziele ausgehend von der EU-Ebene in der deutschen Land- und Forstwirtschaft einen Richtungsstreit zwischen der kurz- bis mittelfristigen Profitabilität agrar- und forstwirtschaftlicher Produktion einerseits und der langfristigen Aufrechterhaltung der Produktions- und Investitionsbedingungen durch den Staat, auch im Sinne dessen umweltstaatlicher Verantwortung gegenüber „künftigen Generationen“ (Art. 20a GG) durch Bewahrung und Schaffung einer intakten „grünen Infrastruktur“ als „ideeller Gesamtkapitalist“ (Heinrich 2004: 201/202; vgl. zur Rolle der Staatlichkeit im Rahmen von „Langzeitinvestitionen“ Dörre 2012: 42; zu den Widersprüchen staatlicher Metasteuerung kapitalistischer und sozioökologischer Logik Lessenich 2012), darstellt. Vor dem Hintergrund gegenwärtiger Staatsschuldenkrisen, welche auch aus unterschiedlichen

Entwicklungsstufen makro- wie mikroregionaler Produktivkräfte innerhalb der globalen Konkurrenz folgen, dient die Einbeziehung der kapitalistischen Produktionsweise als erklärender Faktor im Rahmen der Analyse nationaler und subnationaler Umsetzung von EU-Umweltschutz in der Land- und Forstwirtschaft, da der „Staat in einem durch Wachstumszwänge und Krisendynamiken der Kapitalakkumulation präfigurierten Möglichkeitsraum agiert“ (Heim 2014: 114). Finanz- und wettbewerbspolitische Ziele dominieren folglich auch die Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft (vgl. Anmerkungen zur Verdrängung ökologieorientierter Belange durch finanzpolitische Ziele im Rahmen der Agrarpolitik in Kap. 6.2.1.6 *Agrarumweltpolitik*; vgl. zur Reduzierung der Haushaltsmittel für den Naturschutz Bauer/Bogumil/Knill et al. 2007: 205), da die „staatliche Regulierungs- und Problemlösungskapazität an die Wachstumsraten der kapitalistischen Ökonomie rückgekoppelt ist“ (Kraemer 2001: 16) und deshalb die agrar- und forstpolitischen Finanzhaushalte in Analogie zu anderen Politikbereichen vor dem Hintergrund der Krisen der öffentlichen Haushalte Konsolidierungszwängen unterworfen werden können (vgl. Kap. 7.1.2.1.4 *Sachsen-Anhalt (ST)*; Kap. 7.3.2.2.1.4 *Sachsen-Anhalt (ST)*; Bogumil/Bauer/Knill et al. 2007). Dies kann auch dazu führen, dass die Tendenzen der Konzentration der Produktionsmittel und der Produktionsintensivierung auf Grund der verstärkten Ausrichtung der europäischen Agrarpolitik an konkurrenzökonomischen Prinzipien der industriellen Landwirtschaft den Druck auf die Natur- und Umweltgüter trotz punktueller Ökologisierungsansätze erhöhen (vgl. Poppinga/Jostes 2014). So wurde etwa in Brandenburg die Kommodifizierung der landwirtschaftlichen Beratung vorangetrieben (vgl. Kap. 7.1.2.1.1 *Brandenburg (BB)*), was zu einer strukturellen Benachteiligung ökologieorientierter Belange, z. B. Reduzierung landwirtschaftlicher THG-Emissionen, in der Produktion führen kann, da einzelne landwirtschaftliche Unternehmen Beratungsleistungen als Waren auf Dienstleistungsmärkten einkaufen müssen. Aus haushaltspolitischer Perspektive dient die Privatisierung und Kommodifizierung der Beratungsleistungen der Reduzierung von Staatsausgaben. Kritisch-materialistische Staatstheorie (Poulantzas 2002) kann folglich unter Rückgriff auf politökonomische Erklärungsansätze die Theorie der Politiksektoren ergänzen, indem gesellschaftliche Konflikte zwischen Akteursgruppen um die Ausrichtung staatlicher Politiken auch aus der Stellung der jeweiligen Akteursgruppen innerhalb der Produktionsverhältnisse abgeleitet werden. Demnach können Interessen und Ziele der Akteursgruppen aus der Stellung im Rahmen der dominanten Produktionsweise erklärt und (agrar- und forst-) staatliche Steuerung als Ausdruck der Machtverhältnisse zwischen jenen interpretiert werden. Auch dient der Kapitalismusbegriff weiterhin als sozialwissenschaftliche „Schlüsselkategorie der Gesellschaftsanalyse“ (Kraemer 2001: 2), da dieser wie zuvor beschrieben, einerseits auf der Makroebene zur Erklärung staatlich-politischer Steuerungsfähigkeit im Rahmen steuerstaatlicher Reichtumsappropriation beitragen und damit die Theorie der Politiksektoren um eine politökonomische Analysedimension erweitern und andererseits Mikrophänomene wie politiksektorale Landnutzungspraktiken einzelner Land- und Forstwirtschaftsunternehmen aus den Funktionsprinzipien der

Ökonomie herleiten kann. Die Zusammenführung der politikfeldanalytischen Theorie der Politiksektoren und der sozialwissenschaftlichen Analysekategorie „Kapitalismus“ in der vorliegenden Studie kann somit auf wissenschaftstheoretischer Ebene einen Beitrag dazu leisten, politik- und sozialwissenschaftliche Diskurse über „Nachhaltigkeit“ und „nachhaltige“ Landnutzung an die Krisenhaftigkeit sozioökonomischer Realitäten der industriekapitalistischen Umwelt- und Tierversorgung, Kraemer verweist etwa auf die „Transformation der Agrikultur in Agroindustrie, exponentielles Wachstum der Industrieproduktion“ (2001: 15), rückzubinden (vgl. zum agrarwirtschaftlichen Diskurs über die industrielle Intensivierung der „Tierproduktion“ Sauerberg/Wierzbitza 2013). Auch stellt die Zusammenführung des sozialwissenschaftlichen Kapitalismusbegriffs mit dem politikfeldanalytischen Ansatz der Politiksektoren im Rahmen der Untersuchung der Umsetzung von EU-Umweltschutz in der nationalen und subnationalen Land- und Forstwirtschaft ein empirisch ergiebige Beispiel für die politische Bearbeitung von Steuerungsdefiziten, hier in der Form der ökologieorientierten und tierethischen Defizite, welche auch aus umfangreichen „politischen Interventionen in den Markt“ (Schäfer 2008: 14) bzw. den Agrarsektor durch die GAP resultieren, im EU-Mehrebenensystem dar (vgl. zur „doppelten Politikverflechtung“ im föderalen Agrarsektor am Bsp. Agrarumweltpolitik Mehl/Plankl 2001) und ist damit Idealtyp der politik- und sozialwissenschaftlichen Zusammenführung der Konzepte Staat, Kapitalismus und „Nachhaltigkeit“. Darüber hinaus werden die Vorteile des theoretischen Konzepts der punktuellen Politikintegration, z. B. konflikttheoretische Perspektive auf Politikintegration (vgl. Kap. 2.2.4 *Punktuelle Politikintegration – Selective Policy Integration (SPI)*), und die Notwendigkeit einer machtresourcenfokussierten Politikfeldanalyse herausgestellt. Die Studie liefert zudem Hinweise auf weitere forschungsrelevante Fragestellungen. So bleibt aus kritisch-materialistischer Perspektive zum Zusammenhang zwischen der Konzentration der Produktionsfaktoren (Kapital) in größeren Betriebseinheiten (Agrar- und Forststruktur) und ökologischer Nachhaltigkeit (vgl. Bachmann 2014: 2) und der Umsetzung von Umweltschutzvorgaben zu fragen, ob Großbetriebe (wie zu definieren?) ökologisch nachhaltiger produzieren und effektiver bei der Umsetzung von EU-Umweltschutz als Betriebe der sog. „(klein-) bäuerlichen“ Landwirtschaft sind. Poppinga/Jostes fragen etwa, die in den 1980er Jahren entstandene Debatte aufgreifend, ob „(K)ein Zusammenhang zwischen Agrarstruktur und Umweltwirkung?“ (Poppinga/Jostes 2014) besteht und antworten, dass die zunehmende Konzentration von Produktionsmitteln bei wenigen Betrieben ökologieorientierte Risiken, wie die Zerstörung der Artenvielfalt, steigert. Der Thematik widmete auch das MLU Sachsen-Anhalt jüngst eine Tagung mit dem Titel „Symposium zum internationalen Jahr der familienbetriebenen Landwirtschaft“ (MLU Sachsen-Anhalt 2014a), auf dem der Zusammenhang zwischen der Konkurrenz zwischen Kapitalfraktionen um Produktionsfaktoren einerseits und den Auswirkungen in den Bereichen Ökologie-, globaler und regionaler Orientierung und der sozialen Dimension der Landnutzung andererseits diskutiert wurde. Forstner/Tietz/Klare/Kleinhanss/Weingarten haben in einer Studie argumentiert, dass etwa die Aktivitäten nichtlandwirtschaftlicher und

globalorientierter InvestorInnen auf dem Bodenmarkt nicht überschätzt werden sollten (Forstner/Tietz/Klare/Kleinhanss/Weingarten (2011) und damit nur einen Teiltrend innerhalb des finanzkapitalistisch-wettbewerbsbedingten und agrarpolitisch geförderten Strukturwandels im Agrarsektor bilden. Die ökologische Dimension des Strukturwandels bleibt bei Forstner/Tietz/Klare/Kleinhanss/Weingarten allerdings unberücksichtigt. Poppinga/Jostes weisen hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen Betriebsgröße und Betriebsgrößenwachstum (Agrarstruktur) einerseits und Umsetzung von Umweltschutzziele (umweltrelevante Kriterien der Bewirtschaftung wie Dauergrünlandanteil, Viehbesatz und Aufwendungen für Dünge- und Pflanzenschutzmittel) andererseits darauf hin, dass größere Betriebe statistisch betrachtet die Produktionsweise intensivieren (2014: 155), was aus politikfeldanalytischer Perspektive die EU-Umweltschutzziele ad absurdum führen könnte, da Betriebsgrößenwachstum agrarpolitisch gefördert wurde (vgl. Döpke 2012). Die Hypothese vom negativen Zusammenhang zwischen ökologischer Dimension und Kapitalkonzentration unterstützend argumentiert Magdoff, dass „large farms need to rely on heavy petrochemical inputs“ (Magdoff 2013: im Abschnitt *Problems with the Growing Global Emphasis on Large Farms*, einschränkend anzufügen ist, dass Magdoff vor dem Hintergrund der stärker kapitalisierten US-Landwirtschaft argumentiert). Als Teilaspekt dieses Fragenkomplexes wurde auch die Fragestellung relevant, inwiefern sich die Konzentration der Produktionsfaktoren in größeren Betriebseinheiten auf die Inanspruchnahme von Betriebsberatung mit ökologieorientierten Inhalten auswirkt (vgl. Kap. 7.1.2.1.3 *Nordrhein-Westfalen (NW)*). Ferner haben die Untersuchungen im Rahmen der Studie ergeben, dass der Zusammenhang zwischen sektoraler Elitensozialisation und -erziehung (vgl. u. a. allgemein Hartmann 2003; zur Dominanz forstwirtschaftlicher Professionalisierungs-ideologie gegenüber Gender-Aspekten Storch 2011; zur Aktualität von elitentheoretischer Forschung im Bereich der Wirtschaft vgl. Galonska 2012), Machtverhältnissen zwischen Politiksektoren und Umsetzung von Umweltschutz forschungsrelevant bleibt. Fraglich ist somit, inwiefern durch forst- und agrarsektorale Bildungsorganisationen hegemoniale Überzeugungen reproduziert werden, welche wiederum die Voraussetzung der Elitenrekrutierung und schließlich der Abschottung der Politiksektoren Land- und Forstwirtschaft gegenüber externen Einflüssen, z. B. Tierethik im Agrarsektor oder natürliche Waldentwicklung im Forstsektor, bilden können. Krott argumentierte dazu, dass „forest education aims at conveying a clear message to students concerning the value of foresters and positive problem-solving by forestry management“ (2005: 162), wodurch einerseits die Integration divergierender Überzeugungen innerhalb des Sektors ermöglicht, andererseits die Kommunikation mit der Öffentlichkeit vereinheitlicht und schließlich die Interessendurchsetzung gegenüber anderen staatlichen und nichtstaatlichen Akteurstypen (Umwelt- und Naturschutz) erleichtert wird.

## Literaturverzeichnis

Abendroth, Wolfgang; Lenk, Kurt (1982), *Einführung in die politische Wissenschaft*, 6. Aufl., München: Francke

Ackermann, Paul (1970), *Der Deutsche Bauernverband im politischen Kräftespiel der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis*, Tübingen: J.C.B. Mohr

Agnoli, Johannes (1968), *Thesen zur Transformation der Demokratie und zur ausserparlamentarischen Opposition*. S. 24–33, in: neue kritik Nr. 47, April 1968, 9. Jg.

Agrarministerkonferenz (AMK) am 30.04.2010 in Plön, *Ergebnisprotokoll*, Download: [https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/Ergebnisniederschrift\\_AMK\\_30\\_a\\_c4.pdf](https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/Ergebnisniederschrift_AMK_30_a_c4.pdf), Letzter Zugriff: 14.01.2014

Agrarsoziale Gesellschaft (2013), *Vorträge der ASG-Herbsttagung 2013 – Wem soll das Land gehören? – Welche Landwirtschaft wollen wir?*, Download: <http://www.asg-goe.de/ASG-Herbsttagung-2013.shtml>, Letzter Zugriff: 06.01.2014

Aktionsbündnis Agrarwende Berlin-Brandenburg (2014), abrufbar unter: [agrarwende.wordpress.com](http://agrarwende.wordpress.com), Letzter Zugriff: 05.09.2014

Altwater, Elmar (1987), *Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung – der Fall Brasilien*, Hamburg: VSA-Verlag

Altwater, Elmar (1992), *Der Preis des Wohlstands – oder Umweltplünderung und neue Welt(un)ordnung*, Münster: Westfälisches Dampfboot

Albrecht, Wilma Ruth (2008), *Parlamentarismus-Kritik*, abrufbar unter: <http://www.kritiknetz.de/images/stories/texte/Parlamentarismuskritik.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Allen, Amy (1998), *Rethinking power*, S. 21-40, in: Hypatia, Vol. 13, Issue 1

Amtsblatt der Europäischen Union (2014), *Mitteilungen und Bekanntmachungen – 21. Mai 2014*, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:153:FULL&from=DE>, Letzter Zugriff: 12.08.2014

Apel, Hans (1968), *Der deutsche Parlamentarismus*, Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag

Arbeitsgemeinschaft der Rohholzverbraucher e. V. (AGR) und Deutsche Säge- und Holzindustrie (DeSH) (2013), *Presseinformation – Nationale Biodiversitätsstrategie: Deutschland übertrifft die Anforderungen*, Berlin, 14.10.2013

Arts, Bas (1994), *Nachhaltige Entwicklung. Eine begriffliche Abgrenzung*, S. 6-27, in: *Peripherie. Zeitschrift für Politik und Ökonomie der Dritten Welt*, Jg. 14, Nr. 54

Avelino, Flor; Rotmans, Jan (2009), *Power in transition. An interdisciplinary framework to study power in relation to structural change*, S. 544-569, *European Journal of Social Theory* 12

Bachmann, Günther (2014), *Nachhaltige Landwirtschaft aus regionalem, nationalem und globalem Blickwinkel*, Vortrag zum Symposium „Internationales Jahr der familienbetriebenen Landwirtschaft des Ministeriums für Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt, abrufbar unter: [http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MLU/MLU/Veranstaltungen/Symposium-14-07-14/20140714\\_Magdeburg\\_Bodenpreise\\_Bachmann.pdf](http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/MLU/Veranstaltungen/Symposium-14-07-14/20140714_Magdeburg_Bodenpreise_Bachmann.pdf); Letzter Zugriff: 21.07.2014

Bauer, Michael W.; Bogumil, Jörg; Knill, Christoph; Ebinger, Falk; Krapf, Sandra; Reißig, Kristin (2007), *Modernisierung der Umweltverwaltung: Prozess- und Strukturreformen in Bund und Ländern*, CEPAM Study 02, abrufbar unter: <http://www.sowi.rub.de/mam/content/regionalpolitik/forschung/cepamstudy02.pdf>, Letzter Zugriff: 09.09.2014

Benton, Ted (1989), *Marxism and Natural Limits: An Ecological Critique and Reconstruction*, S. 51-86, in: *New Left Review*, No. 178

Berger, Gert (2012), *Erhalt der Biodiversität (trotz) bei intensiver, leistungsfähiger Landwirtschaft! Grundlagen, Konflikte und Lösungen*, abrufbar unter: [http://www.stiftung-westfaelische-kulturlandschaft.de/fileadmin/user\\_upload/Oeffentlichkeitsarbeit/Erhalt\\_der\\_Biodiversitaet\\_Berger\\_2012\\_klein.pdf](http://www.stiftung-westfaelische-kulturlandschaft.de/fileadmin/user_upload/Oeffentlichkeitsarbeit/Erhalt_der_Biodiversitaet_Berger_2012_klein.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Berger, Gert; Kaechele, Harald; Pfeffer, Holger (2006), *The greening of the European common agricultural policy by linking the European-wide obligation of set-aside with voluntary agri-environmental measures on a regional scale*, S. 509-524, in: *Environmental Science & Policy*, Volume 9, Issue 6

Betzold, Carola (2013), *Business insiders and environmental outsiders? Advocacy strategies in international climate change negotiations*, S. 302–322, in: *Interest Groups & Advocacy* Vol. 2, 3

Bioökonomierat (2013), *Bioökonomie – Politikempfehlungen für die 18. Legislaturperiode*, abrufbar unter: <http://www.biooekonomierat.de/fileadmin/Publikationen/empfehlungen/Politikempfehlungen.pdf>, Letzter Zugriff: 30.01.2014

Birkmann, Jörn; Böhm, Hans Reiner; Buchholz, Frank; Büscher, Dirk; Daschkeit, Achim; Ebert, Sebastian; Fleischhauer, Mark; Frommer, Birte; Köhler, Stefan; Kufeld, Walter; Lenz, Susanne; Overbeck, Gerhard; Schanze, Jochen; Schlipf, Sonja; Sommerfeldt, Petra; Stock, Manfred; Vollmer, Maike; Walkenhorst, Oliver (2013),



*Glossar Klimawandel und Raumentwicklung, e-paper der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, abrufbar unter: [http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper\\_der\\_arl\\_nr10.pdf](http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr10.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014*

Blankenau, Joe (2001), *The Fate of National Health Insurance in Canada and the United States: A Multiple Streams Explanation*, S. 38-55, in: *Policy Studies Journal*, Vol. 29, No. 1

Bogumil, Jörg; Jann, Werner (2009), *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland – Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Grundwissen Politik: Band 36, Wiesbaden: Springer VS Fachmedien

Bornemann, Basil (2013), *Policy-Integration und Nachhaltigkeit: Integrative Politik in der Nachhaltigkeitsstrategie der deutschen Bundesregierung*, Zugl. Dissertation an der Leuphana Universität Lüneburg, 2012, Wiesbaden: Springer VS Fachmedien

Böcher, Michael (2008), *Regional Governance and Rural Development in Germany: the Implementation of LEADER+*, S. 372–388, in: *Sociologia Ruralis* 48(4)

Böcher, Michael; Krott, Max (2014), *Mit Wissen bewegen! – Erfolgsfaktoren für Wissenstransfer in den Umweltwissenschaften*, München: oekom Verlag

Brand, Ulrich; Görg, Christoph; Wissen, Markus (2007), *Verdichtungen zweiter Ordnung: Die Internationalisierung des Staates aus einer neo-poulantzianischen Perspektive*, S. 217-234, in: *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, Heft 147, 37. Jg., Nr. 2

Brand-Saßen, Henning; Peter, Heike; Schnaut, Gitta; Tietz, Andreas (2007), *Evaluation von Maßnahmen der Schwerpunkte 1 und 2 der ELER-Verordnung: Ableitung von Indikatoren auf der Basis vorhandener Daten, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie*, No. 06/2007, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39414/1/548945314.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Brauk, Stefan von (2002), *Zur Staats- und Ideologietheorie im strukturalistischen Marxismus*, Göttingen, abrufbar unter: <https://ediss.uni-goettingen.de/handle/11858/00-1735-0000-0006-B232-8>

Bretthauer, Lars; Gallas, Alexander; Kannankulam, John; Stütze, Ingo (2006), *Poulantzas lesen. Zur Aktualität marxistischer Staatstheorie*, Hamburg: VSA-Verlag

Briassoulis, Helen (2004), *Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How*. Paper presented at the »Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change - Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration«, December 4-6

Briassoulis, Helen (Hg.) (2005), *Policy integration for complex environmental problems. The example of Mediterranean desertification*, Burlington, Vt: Ashgate

Brodocz, André (1998), *Mächtige Kommunikation in Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme*, S.183-197, in: Imbusch, Peter (Hrsg.), *Macht und Herrschaft – Sozialwissenschaftliche Konzeptionen und Theorien*, Opladen: Leske + Budrich

Bruch, Michael (2000), *Herrschaft in der modernen Gesellschaft – Zur Bedeutung des Organisationsverhältnisses in Kritischen Theorien der Gesellschaft*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Brühl, Carsten A.; Schmidt, Thomas; Pieper, Silvia; Alscher, Annika (2013), *Terrestrial pesticide exposure of amphibians: An underestimated cause of global decline?*, Nature – scientific reports, abrufbar unter: <http://www.nature.com/srep/2013/130124/srep01135/pdf/srep01135.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

BUND Sachsen-Anhalt e.V., *Feldhamster freundliche Ackerwirtschaft in Sachsen-Anhalt*, abrufbar unter: <http://bund-sachsen-anhalt.de/index.php?id=660>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundeskartellamt (2014), *Sektoruntersuchung „Nachfragemacht im Lebensmitteleinzelhandel*, Meldung vom 24.09.2014, abrufbar unter: [http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Meldungen%20News%20Karussell/24\\_09\\_2014\\_SULEH.html](http://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Meldungen%20News%20Karussell/24_09_2014_SULEH.html); Letzter Zugriff: 26.09.2014

Bundesministerium der Finanzen (2014), *Eckwertebeschluss der Bundesregierung zum Regierungsentwurf des Bundeshaushalts 2015 und zum Finanzplan 2014 bis 2018 sowie zum Sondervermögen „Energie-und Klimafonds“*, abrufbar unter: [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/03/2014-03-12-PM8-bundeshaushalt-anl3.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2014/03/2014-03-12-PM8-bundeshaushalt-anl3.pdf?__blob=publicationFile&v=2), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2009), *Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2009 bis 2012*, abrufbar unter: <http://www.bmelv-statistik.de/de/laendl-entwicklung-und-direktzahlung/rahmenplaene-fuer-die-gemeinschaftsaufgabe-zur-verbesserung-der-agrarstruktur-und-des-kuestenschutzes-gak/>

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2010), *Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2010 - 2013*, abrufbar unter: <http://www.bmelv-statistik.de/de/laendl-entwicklung-und-direktzahlung/rahmenplaene-fuer-die-gemeinschaftsaufgabe-zur-verbesserung-der-agrarstruktur-und-des-kuestenschutzes-gak/>

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2006), *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 – 2013*, abrufbar unter:

[http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2011), *Nationaler Strategieplan der Bundesrepublik Deutschland für die Entwicklung ländlicher Räume 2007 – 2013*, abrufbar unter: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/LaendlicheRaeume/Strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 19.02.2014

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2012), *Charta für Landwirtschaft und Verbraucher*. Berlin.

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2012a), *Förderprogramm Nachwachsende Rohstoffe – Förderung von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsvorhaben*, abrufbar unter: [http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/FoerderprogrammNaWaRo.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/FoerderprogrammNaWaRo.pdf?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2013a), *Nationale Strategie 2014-2018 – Gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse*, 08.07.2013, Brief an die Agrarministerien der Länder (Dokument liegt als pdf-Dokument vor)

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2013), *Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ 2014 – 2017*, abrufbar unter: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/GAK-Foerderungsgrundsaeetze/2014/Anlage2-Rahmenplan2014.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Foerderung/GAK-Foerderungsgrundsaeetze/2014/Anlage2-Rahmenplan2014.pdf?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2013b), *Nationale Strategie für nachhaltige operationelle Programme der Erzeugerorganisationen für Obst und Gemüse in Deutschland 2014 bis 2018*, abrufbar unter: [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/NatStrategieObstGemuee.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/NatStrategieObstGemuee.pdf?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2013c), *International Symposium: Integrate – Integrative approaches as an opportunity for conservation of forest biodiversity*, Freiburg, 23-26 Januar

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014), *Statistik und Berichte des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft*, abrufbar unter: <http://www.bmelv-statistik.de/de/laendl-entwicklung-und-direktzahlung/berichte-zur-laendlichen-entwicklung/>, Letzter Zugriff: 19.02.2014

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2014a), *Aktionsprogramm Energie für morgen - Chancen für ländliche Räume*, abrufbar

unter:

<http://www.bmelv.de/SharedDocs/Dossier/Landwirtschaft/AktionsprogrammBioenergie.html?nn=453788>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU);  
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)  
(2012), *Nitratbericht 2012 – Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie für Ernährung, Landwirtschaft und  
Verbraucherschutz*, abrufbar unter:

[http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Klima-und-Umwelt/Nitratbericht-2012.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Klima-und-Umwelt/Nitratbericht-2012.pdf?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)  
(2014), *Verbandsklagerecht nach dem Bundesnaturschutzgesetz*, abrufbar unter:  
<http://www.bmub.bund.de/themen/umweltinformation-bildung/umweltinformation/umweltinformation-download/artikel/verbandsklagerecht-nach-dem-bundesnaturschutzgesetz/>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)  
(2014a), *Vom Bund nach dem Bundesnaturschutzgesetz anerkannte Vereine*,  
abrufbar unter: <http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/vom-bund-nach-dem-bundesnaturschutzgesetz-anerkannte-vereine-vereinigungen-und-verbaende/>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2014),  
*Vereinbarungen zum Schutz des Waldes*, abrufbar unter:  
[http://www.bmz.de/de/was\\_wir\\_machen/themen/umwelt/wald/Internationale\\_Politik/index.html](http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/umwelt/wald/Internationale_Politik/index.html), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung  
(LANA) (2010), *102. LANA am 27.09.2010: Ziele des Naturschutzes im Rahmen der  
Agrarreform*, abrufbar unter: [http://www.naturschutzbeiraete-brandenburg.de/Downloads/LANA\\_GAP.pdf](http://www.naturschutzbeiraete-brandenburg.de/Downloads/LANA_GAP.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Bundesprogramm Ökologischer Landbau und andere Formen nachhaltiger  
Landwirtschaft (BÖLN) (2014), *Das Programm*, abrufbar unter:  
<http://www.bundesprogramm-oekolandbau.de/>, Letzter Zugriff: 04.03.2014

Bundesregierung (2007), *Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt*, Berlin

Bundesregierung (2014), *Peer Review – Experten sehen Deutschland als Vorreiter*,  
abrufbar unter:  
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Nachhaltigkeit/0-Buehne/2013-10-23-peer-review-2013.html;jsessionid=AA0E88F693895D2F86587426EA2DC9B3.s1t1>, Letzter  
Zugriff: 07.08.2014

- Buller, Henry (2002), *Integrating European Union Environmental and Agricultural Policy*, S. 103-126, in: Lenschow, Andrea (Edt.), *Environmental Policy Integration - Greening Sectoral Policies in Europe*, Earthscan London
- Burch, David; Lyons, Kristen; Lawrence, Geoffrey (2001), *What do we mean by green? Consumers, agriculture and the food industry*, S. 45-68, in: *Consuming foods, sustaining environments*, Bowen Hills, Qld: Australian Academic Press
- Bureau, Jean-Christophe (2012), *Where Is the Common Agricultural Policy Heading?*, S. 316-321, in: Bureau, Jean-Christophe et al. (2012), *The common agricultural policy after 2013*, Intereconomics, ISSN 1613-964X, Springer, Heidelberg, Vol. 47, Iss. 6, S. 316-342, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/68318/1/73390713X.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014
- Burghardt, Anton (1980), *Eigentumssoziologie*, Berlin: Duncker & Humblot
- Caddy, Joanne (2000), *Implementation of EU Environmental Policy in Central European Applicant States: The Case of EIA*, S. 197-221, in: Knill, C./Lenschow, A. (Hrsg.), *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*. Manchester: Manchester University Press
- Castoriadis, Cornelius (2014), *Kapitalismus als imaginäre Institution – Ausgewählte Schriften: Band 6*, Lich: Verlag Edition AV
- Clark, Don P.; Dellachiesa, Alejandro E. (2013), *Industrial and Agricultural Pollution Patterns*, S. 1–24, in: *Global Economy Journal*, 13(1)
- Clasen, Rolf (1997), *Die Transformation der Landwirtschaft Ostdeutschlands*, S. 407-432, in: PROKLA: Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, Heft 108 – 27. Jahrgang 1997, Nr.3 abrufbar unter: <http://www.prokla.de/wp/wp-content/uploads/1997/Prokla108.pdf#page=97>, Letzter Zugriff: 07.08.2014
- Conert, Hansgeorg (2002), *Vom Handelskapital zur Globalisierung – Entwicklung und Kritik der kapitalistischen Ökonomie*, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot
- Coleman, William D. (1998), *From Protected Development to Market Liberalism: Paradigm Change in Agriculture*, S. 632–51, in: *Journal of European Public Policy*, 5, 4
- Collier, Ute (1998), *The Environmental Dimensions of Deregulation. An Introduction*, S. 3-22, in: Collier, U. (Hrsg.), *Deregulation in the European Union. Environmental Perspectives*, London: Routledge
- Czerwick, Edwin; Lorig, Wolfgang H.; Treutner Erhard (2009), *Demokratische Verwaltung im demokratischen Staat*, in: Czerwick, Edwin; Lorig, Wolfgang H.; Treutner Erhard (Hrsg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden: VS Research

Dahl, Robert A. (1957), *The concept of power*, S. 201-215, in: Behavioral Science 2

Danneberg, Peter; Kulke, Elmar (2005), *Zur Bedeutung des landwirtschaftlichen Clusters für ländliche Räume*, SUTRA-Working Paper Berlin

Demirovic, Alex (2003), *Elite – einige Vorbehalte aus der Perspektive kritischer Gesellschaftstheorie*, in: Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Reihe „Sozialstrukturanalyse“, Opladen: Leske + Budrich

Demirovic, Alex (2005), *Der kapitalistische Staat*, 51-84, in: Kaindl, Christian (Hg.) (2005), *Kritische Wissenschaften im Neoliberalismus – Eine Einführung in Wissenschafts-, Ideologie- und Gesellschaftskritik*, Forum Wissenschaft Studien 49, Marburg: Verlag des Bundes demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi)

Demirovic, Alex; Walk, Heike (2011), *Demokratie und Governance*, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot

Deutscher Bauernverband (2013), *Milchpräsident Folgart beim Weltmilchgipfel in Yokohama – Asien ist wichtiger Markt für die deutsche Milchwirtschaft*, 14.11.2013, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/milchpraesident-folgart-beim-weltmilchgipfel-in-yokohama>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Deutscher Bauernverband (2013a), *Europäische Kommission will Bodenschutzrahmenrichtlinie zurückziehen – Bauernverband begrüßt vernünftigen Schritt zur Entbürokratisierung*, 04.10.2013, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/europaeische-kommission-will-bodenschutzrahmenrichtlinie-zurueckziehen>, Letzter Zugriff: 12.08.2014

Deutscher Bauernverband (2014), *Erklärung zur Umsetzung der GAP-Reform*, abrufbar unter: <http://media.repro-mayr.de/03/598403.pdf>, Letzter Zugriff: 20.01.2014

Deutscher Bauernverband (2014a), *BUND betreibt Angstmacherei beim Verbraucher – DBV bezweifelt fachliche Korrektheit der Sauen-Studie*, 07.01.2014, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/bund-betreibt-angstmacherei-beim-verbraucher>, Letzter Zugriff: 14.02.2014

Deutscher Bauernverband (2014b), *EU-Kommission zeigt sich weiter kompromisslos bei der Superabgabe – Folgart mit europäischen Milchbauern in Brüssel*, 13.02.2014, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/eu-kommission-zeigt-sich-weiter-kompromisslos-bei-der-superabgabe>, Letzter Zugriff: 19.02.2014

Deutscher Bauernverband (2014c), *DBV: Nutzungsbeschränkungen für Grünland sind unverhältnismäßig – Pläne zum strikten Umbruchverbot wären ein enteignungsgleicher Eingriff*, 14.02.2014, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/dbv-nutzungsbeschaenkungen-fuer-gruenland-sind-unverhaeltnismaessig>, Letzter Zugriff: 19.02.2014

Deutscher Bauernverband (2014d), *Pauschale Veränderungssperre für Grünland in Natura-2000-Gebieten nicht akzeptabel: DBV kritisiert nationale Verschärfung von EU-Vorgaben*, 26.02.2014, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/pauschale-veraenderungssperre-fuer-gruenland-in-natura-2000-gebieten-nicht-akzeptabel>, Letzter Zugriff: 28.02.2014

Deutscher Bauernverband (2014e), *39.000 Unterschriften für Aktion „Pflanzen ernähren und schützen!“ – DBV: Schwarz und Decker übergeben Unterschriften an Kommissar Potocnik*, 08.05.2014, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/39000-unterschriften-fuer-aktion-pflanzen-ernaehren-und-schuetzen>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Deutscher Bauernverband (2014f), *„Düngerecht muss Qualitätsproduktion weiter möglich machen“ – DBV besteht auf dem Prinzip bedarfsgerechter Düngung und praktikabler Ausgestaltung*, 23.05.2014, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/duengerecht-muss-qualitaetsproduktion-weiter-moeglich-machen>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Deutscher Bauernverband (2014g), *Ländliche Räume und Landwirtschaft brauchen europäische Politik DBV: Projekt Europa nicht in Frage stellen*, 26.05.2014, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/laendliche-raeume-und-landwirtschaft-brauchen-europaeische-politik>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Deutscher Bauernverband (2014h), *Bauernverband fordert Erhaltungsgebot für landwirtschaftliche Flächen – Vizepräsident Schwarz im Gespräch mit Bundeslandwirtschaftsminister Schmidt*, 27.08.2014, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/bauernverband-fordert-erhaltungsgebot-fuer-landwirtschaftliche-flaechen>, Letzter Zugriff: 02.09.2014

Deutscher Bauernverband (2014i), *Situationsbericht 2013/2014 – 4.4 „Zweite Säule“ – Förderung ländlicher Räume*, abrufbar unter: <http://www.bauernverband.de/44-zweite-saeule-foerderung-laendlicher-raeume-580278>, Letzter Zugriff: 04.09.2014

Deutscher Bundestag (2014), *36. Sitzung vom 22.05.2014: Holzenkamp, Franz-Josef (CDU/CSU)*, abrufbar unter: <http://www.bundestag.de/mediathek/?isLinkCallPlenar=1&action=search&contentArea=details&ids=3440578&instance=m187&categorie=Plenarsitzung&destination=search&mask=search>, Letzter Zugriff: 25.05.2014

Deutscher Raiffeisenverband (DRV) (2013), *Greening der Direktzahlungen: „Öko-Vorrangflächen sind nicht nachhaltig!“*, abrufbar unter: <http://www.raiffeisen.de/oeko-vorrangflaechen-sind-nicht-nachhaltig/>; Letzter Zugriff: 17.03.2014

Dieter, Matthias; Englert, Hermann (2007), *Competitiveness in the global forest industry sector: An empirical study with special emphasis on Germany*, S. 401–412, in: *European Journal of Forest Research*, 126 (3)

Dieter, Matthias; Thore, Carsten (2003), *Forestry and forest industry sector in the Federal Republic of Germany according to the new European-wide sector definition [Forst- und Holzwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland nach neuer europäischer Sektorenabgrenzung]*, S. 138–151, in: *Forstwissenschaftliches Centralblatt*, 122 (2)

Dietz, Kristina; Wissen, Markus (2009), *Kapitalismus und „natürliche Grenzen“: Eine kritische Diskussion ökomarxistischer Zugänge zur ökologischen Krise*, S. 351-369, in: *PROKLA 156. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 39. Jahrgang, Nr. 3

Dörre, Klaus (2012), *Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus*, S. 21-86, In: Dörre/Lessenich/Rosa, *Soziologie - Kapitalismus - Kritik - Eine Debatte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag

Dörre, Klaus; Lessenich, Stephan; Rosa, Hartmut (2012), *Soziologie - Kapitalismus - Kritik - Eine Debatte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag

Dörre Klaus (2013), *Landnahme und die Grenzen sozialer Reproduktion*, S. 82-116, in: Schmidt, Ingo (Hrsg.), *Rosa Luxemburgs „Akkumulation des Kapitals“ – Die Aktualität von ökonomischer Theorie, Imperialismuserklärung und Klassenanalyse*, Hamburg: VSA: Verlag

Döpke, Andreas (2012), *DIE REFORMEN DER GEMEINSAMEN AGRARPOLITIK DER EUROPÄISCHEN UNION 1992-2008 – Eine Analyse vor dem Hintergrund des „Strukturwandels der europäischen Integration“*, Arbeitspapier Nr. 31, Forschungsgruppe Europäische Integration am Institut für Politikwissenschaft des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaft und Philosophie der Philipps-Universität Marburg

dpa (2013), *Vogelsänger: "Landwirtschaftsflächen müssen erhalten werden"*, 29.12.2013

Ebers, Henrik; Forstner, Bernhard (2010), *Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum: Teil II – Kapitel 5 – Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe (ELER-Code 121) Agrarinvestitionsförderung (AFP)*

Eblinghaus, Helga; Stickler, Armin (1996), *Nachhaltigkeit und Macht – Zur Kritik von Sustainable Development: Mit einer Dokumentation der Debatte um die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“*, Mitherausgeber: Informationsbüro Nicaragua e. V., IKO – Verlag für Interkulturelle Kommunikation

Edwards, Peter; Kleinschmit, Daniela (2012), *Towards a European forest policy — Conflicting courses*, S. 87–93, in: *Forest Policy and Economics*, Volume 33

Elbe, Ingo (2005), *Thesen zu Staat und Hegemonie in der Linie Gramsci-Poulantzas*, abrufbar unter: [http://www.rote-ruhr-uni.com/texte/elbe\\_staat\\_hegemonie.pdf](http://www.rote-ruhr-uni.com/texte/elbe_staat_hegemonie.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014



Empacher, Claudia (2002), *Die sozialen Dimensionen der Nachhaltigkeit – Vorschläge zur Konkretisierung und Operationalisierung*, Vortrag auf der ordentlichen Mitgliederversammlung des Doktoranden-Netzwerk Nachhaltiges Wirtschaften am 26.04.02 in Köln, abrufbar unter: <http://www.isoe.de/ftp/kerpen.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Engström, Rebecka (2007), *Sector Environmental Analysis of Energy and Agriculture*, 67-84, in: Nilsson, Måns; Eckerberg, Katarina (Eds.) (2007), *Environmental Policy Integration in Practice – Shaping Institutions for Learning*, London: Earthscan

EUFLEGT Facility (2014), *What is FLEGT?*, abrufbar unter: <http://www.euflegt.efi.int/about-flegt>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

European Commission (2009), *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT The role of European agriculture in climate change mitigation*, SEC(2009) 1093 final, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/agriculture/climate-change/pdf/sec2009\\_1093\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/climate-change/pdf/sec2009_1093_en.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

European Commission (2010), *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL – on the application of the Farm Advisory System as defined in Article 12 and 13 of Council Regulation (EC) No 73/2009*, COM(2010) 665 final, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0665:FIN:en:PDF>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

European Commission (2011a), *The EU Biodiversity Strategy to 2020*, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure%20final%20lowres.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

European Commission (2012), *Agriculture and Rural Development – Agriculture and climate change*, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/agriculture/climate-change/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/climate-change/index_en.htm), Letzter Zugriff: 07.08.2014

European Commission (2012a), *Directorate General for Agriculture and rural development. 2012 Management Plan*. Brüssel. abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2012_en.pdf), Letzter Zugriff: 10.05.2013

European Commission – Directorate General for Agriculture and Rural Development (2013), *2013 – Management plan: Update July 2013*, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/agriculture/documents/management-plan-2013_en.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

European Commission (2013), *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE – Agricultural Genetic Resources - from conservation to sustainable use*, COM (2013) 838 final, abrufbar unter:

[http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/genetic-resources/pdf/com-2013-838_en.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

European Commission (2013b), *HORIZON 2020 – WORK PROGRAMME 2014 – 2015: 12. Climate action, environment, resource efficiency and raw materials*, European Commission Decision C (2013)8631 of 10 December 2013, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014\\_2015/main/h2020-wp1415-climate\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/participants/data/ref/h2020/wp/2014_2015/main/h2020-wp1415-climate_en.pdf), Letzter Zugriff: 30.01.2014

European Commission – Agriculture and Rural Development (2013c), *Evaluation of the EU legislation on organic farming: Chapter 4 – Support measures applied to the EU organic farming sector*, abrufbar unter: [www.kurzlink.de/oekofoerderung](http://www.kurzlink.de/oekofoerderung), Letzter Zugriff: 11.08.2014

European Court of Auditors (2014), *Integration of EU water policy objectives with the CAP: a partial success*, Special report 04/2014, abrufbar unter: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14\\_04/SR14\\_04\\_EN.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_04/SR14_04_EN.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

European Environment Agency (EEA) (2010), *The European environment – state and outlook 2010: Synthesis*, abrufbar unter: [http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/synthesis/?b\\_start:int=24&-C=](http://www.eea.europa.eu/soer/synthesis/synthesis/?b_start:int=24&-C=), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (1998), *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Über eine Gemeinschaftsstrategie zur Erhaltung der Artenvielfalt*, KOM (1998) 42 endg., abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1998:0042:FIN:DE:PDF>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (1999), *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen - Wegweiser zur nachhaltigen Landwirtschaft*, KOM/99/0022, abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type\\_doc=COMfinal&an\\_doc=1999&nu\\_doc=22](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=de&type_doc=COMfinal&an_doc=1999&nu_doc=22), Letzter Zugriff: 27.01.2014

Europäische Kommission (2001), *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Aktionsplan zur Erhaltung der Biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft*, (KOM/2001/0162 endg.), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0162%2803%29:de:HTML>, Letzter Zugriff: 19.01.2014

Europäische Kommission (2001a), *Mitteilung der Kommission Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung (Vorschlag der Kommission für den Europäischen Rat in Göteborg)*, /\* KOM/2001/0264 endg., abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal->

content/DE/ALL/;ELX\_SESSIONID=h2BGTxITGbCnqL8m62R0sYhrLvRg1yPnylhMs  
hv2mJhLQHtQITQ2!-765806634?uri=CELEX:52001DC0264, Letzter Zugriff:  
07.08.2014

Europäische Kommission (2006), *MITTEILUNG DER KOMMISSION – EINDÄMMUNG DES VERLUSTS DER BIOLOGISCHEN VIELFALT BIS ZUM JAHR 2010 – UND DARÜBER HINAUS, Erhalt der Ökosystemleistungen zum Wohl der Menschen*, KOM(2006) 216 endgültig, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0216:FIN:DE:PDF>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2007a), *GRÜNBUCH DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN: Anpassung an den Klimawandel in Europa – Optionen für Maßnahmen der EU*, KOM(2007) 354 endgültig, abrufbar unter: [http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/EuropaeischeUnion/Gr%C3%BCnbuch%20Anpassung%20an%20den%20Klimawandel%20in%20Europa.pdf;jsessionid=1132DE3044815259B08F0A506830FD6E.1\\_cid355?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/BBK/DE/FIS/DownloadsRechtundVorschriften/EuropaeischeUnion/Gr%C3%BCnbuch%20Anpassung%20an%20den%20Klimawandel%20in%20Europa.pdf;jsessionid=1132DE3044815259B08F0A506830FD6E.1_cid355?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2007b), *Vorbereitung auf den „GAP-Gesundheitscheck“*, KOM(2007) 722, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0722:FIN:DE:PDF>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2008), *MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN – HALBZEITBEWERTUNG DER UMSETZUNG DES GEMEINSCHAFTLICHEN AKTIONSPANS ZUR ERHALTUNG DER BIOLOGISCHEN VIELFALT*, KOM(2008) 864 endgültig, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/bap\\_2008\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/bap_2008_de.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2009a), *WEISSBUCH - Anpassung an den Klimawandel: Ein europäischer Aktionsrahmen*, KOM(2009) 147 endgültig, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0147:FIN:DE:PDF>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2009b), *ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN zum WEISSBUCH Anpassung an den Klimawandel: Eine Herausforderung für die Landwirtschaft und ländliche Gebiete in Europa*, SEK(2009) 417, abrufbar unter: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0417:FIN:DE:PDF)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0417:FIN:DE:PDF, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2009), *Eine vereinfachte GAP für Europa – ein Erfolg für uns alle*, KOM(2009) 128, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0128:FIN:DE:PDF>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2010a), *BERICHT DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT – Die Entwicklung der Marktlage und die sich daraus ergebenden Bedingungen für ein reibungsloses allmähliches Auslaufen der Milchquotenregelung*, KOM(2010) 727 endgültig, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0727:FIN:DE:PDF>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2010b), *MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN - Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen*, KOM(2010) 672 endgültig, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:de:PDF>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2011), *Haushalt 2011– Band III – Kommission*. Brüssel.

Europäische Kommission (2011a), *Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen*, KOM (2011) 244 endg., Brüssel, 20 S.

Europäische Kommission (2012), *EU-Haushalt 2012*, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget\\_folder/186978\\_2011\\_4429\\_EU\\_BUDGET\\_2012\\_DE\\_V2.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2012/budget_folder/186978_2011_4429_EU_BUDGET_2012_DE_V2.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäische Kommission (2013), *Proposed Amendments of the German NEF for 2014-2018, vers. 13.06.2013 – comments AGRI-C2*, (Dokument liegt als Antwort der EU-Kommission an das MKULNV NW vor)

Europäische Kommission (2013b), *Regelung für Obst und Gemüse*, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/fruit-and-vegetables/index_de.htm), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäisches Parlament (2011), *Anfrage zur schriftlichen Beantwortung an die Kommission – Betrifft: Pflanzungsrechte*, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-010195+0+DOC+XML+V0//DE>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäischer Rat (Luxemburg) (1997), *Schlussfolgerungen des Vorsitzes – EUROPÄISCHER RAT (LUXEMBURG) 12. UND 13. DEZEMBER 1997*, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00400.D7.htm), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Europäischer Rat (Göteborg) (2001), *Schlussfolgerungen des Vorsitzes - EUROPÄISCHER RAT (GÖTEBORG) 15. UND 16. JUNI 2001*, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00200-r1.d1.pdf), Letzter Zugriff: 24.01.2014

Europäischer Rechnungshof (2014), *Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik sollten Belange der Wasserpolitik stärker berücksichtigt werden, so die EU-Prüfer*, Pressemitteilung: ECA/14/19, Luxemburg, abrufbar unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_ECA-14-19\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_ECA-14-19_de.htm), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e.V. (2014), *BMEL veröffentlicht neuen Förderschwerpunkt „Nachhaltige Waldwirtschaft“ – FNR wirbt Forschungsprojekte ein, die Nachhaltigkeit und nachfrageorientierte Waldbewirtschaftung verbinden*, PM-Nr.: 2014-33, abrufbar unter: [http://www.fnr.de/presse/pressemitteilungen/aktuelle-mitteilungen/aktuelle-nachricht/archive/2014/july/article/bmel-veroeffentlicht-neuen-foerderschwerpunkt-nachhaltige-waldwirtschaft/?tx\\_ttnews\[day\]=16&cHash=6fb82cf6e4b4ffd6ba0c364c5a55c190](http://www.fnr.de/presse/pressemitteilungen/aktuelle-mitteilungen/aktuelle-nachricht/archive/2014/july/article/bmel-veroeffentlicht-neuen-foerderschwerpunkt-nachhaltige-waldwirtschaft/?tx_ttnews[day]=16&cHash=6fb82cf6e4b4ffd6ba0c364c5a55c190), Letzter Zugriff: 07.08.2014

FAO (2010a), *The State of Food and Agriculture 2009. Livestock in the Balance*. Rom: FAO, abrufbar unter: <http://www.fao.org/docrep/012/i0680e/i0680e.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

FAO (2010b), *Greenhouse Gas Emissions from the Dairy Sector. A Life Cycle Assessment*, Rom: FAO, Download: <http://www.fao.org/docrep/012/k7930e/k7930e00.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Feindt, Peter H.; Canenbley, Christiane; Gottschick, Manuel; Müller, Christina; Roedenbeck, Inga (2004), *Konflikte des Agrarsektors – eine Landkarte – Empirische Ergebnisse einer konflikttheoretischen Fundierung der Nachhaltigkeitsforschung*, abrufbar unter: [http://www.uni-hamburg.de/onTEAM/grafik/1107511876/biogum\\_fb\\_2004\\_12.pdf](http://www.uni-hamburg.de/onTEAM/grafik/1107511876/biogum_fb_2004_12.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Feindt, Peter H. (2010), *Policy-Learning and Environmental Policy Integration in the Common Agricultural Policy, 1973–2003*, S. 296–314, in: Public Administration Vol. 88, No. 2

Fetscher, Iring (1959), *Marxismus und Bürokratie*, S. 378-399, in: International Review of Social History / Volume 5 / Issue 03 / December 1960

Flessa, Heinz; Müller, Daniela; Plassmann, Katharina (AK); Osterburg, Bernhard; Techen, Anja-Kristina; Nitsch, Heike (LR); Nieberg, Hiltrud; Sanders, Jörn; Meyer zu

Hartlage, Olaf; Beckmann, Elisabeth; Anspach, Victor (BW) (2012), *Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor*, abrufbar unter: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1367&article\\_id=4724&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1367&article_id=4724&_psmand=7), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Fördergemeinschaft Ökologischer Landbau Berlin-Brandenburg e.V. (2010), *Ökolandbau darf nicht an Bedeutung verlieren (CDU)*, abrufbar unter: <http://www.bio-berlin-brandenburg.de/presse/detailansicht/meldungen/oekolandbau-darf-nicht-an-bedeutung-verlieren-cdu/>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Foley, Jonathan A.; De Fries, Ruth; Asner, Gregory P. et al (2005). *Global Consequences of Land Use*, S. 570–574, in: *Science* 309, abrufbar unter: [http://landscape.forest.wisc.edu/courses/readings/Foley\\_et\\_al\\_2005.pdf](http://landscape.forest.wisc.edu/courses/readings/Foley_et_al_2005.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Forstner, Bernhard; Tietz, Andreas; Klare, Klaus; Kleinhanss, Werner; Weingarten, Peter (2011), *Aktivitäten von nichtlandwirtschaftlichen und überregional ausgerichteten Investoren auf dem landwirtschaftlichen Bodenmarkt in Deutschland – Endbericht*, abrufbar unter: [http://literatur.ti.bund.de/digbib\\_extern/dn049315.pdf](http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn049315.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Foster, John Bellamy (2013), *The Epochal Crisis*, in: *Monthly Review*, 2013, Volume 65, Issue 05 (October), abrufbar unter: <https://monthlyreview.org/2013/10/01/epochal-crisis/>, Letzter Zugriff: 10.09.2014

Foucault, Michel (2013), *Überwachen und Strafen – Geburt des Gefängnisses*, 14. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag

Frenz, Walter (2011), *Ökologie und gemeinsame Agrarpolitik*, Natur und Recht, Springer

Fröhlich, Alexander (2010), *Fast ein Staatssekretär für die Bauern: Platzeck befriedigt die Agrarlobby mit Zusagen*, Potsdamer Neueste Nachrichten, abrufbar unter: <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/271203/>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Fryday, Steve; Thompson, Helen (2012), *Toxicity of pesticides to aquatic and terrestrial life stages of amphibians and occurrence, habitat use and exposure of amphibian species in agricultural environments*. EFSA Supporting Publications: EN-343 pp. 348. abrufbar unter: <http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/343e.htm>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Fuchs, Dieter (2002), *Das Konzept der politischen Kultur: Die Fortsetzung einer Kontroverse in konstruktiver Absicht*, S. 27-49, in: Fuchs, Dieter/Roller, Edeltraut/Wessels, Bernhard (Hrsg.), *Bürger und Demokratie in Ost und West, Studien zur politischen Kultur und zum politischen Prozess*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Gadinger, Frank; Jarzebski, Sebastian; Yildiz, Taylan (Hrsg.) (2014), *Politische Narrative: Konzepte – Analysen – Forschungspraxis*, Wiesbaden: Springer VS Fachmedien

Galonska, Christian (2012), *Die Wirtschaftselite im gesellschaftlichen Abseits – Von der Klasse an sich zur Klasse für sich?*, Wiesbaden: Springer VS Fachmedien

Garbe, Volker (2012), *Nährstoffmanagement & Grundwasserschutz – Lösungsansätze aus Sicht der Landwirtschaft*, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, abrufbar unter: [http://www.wasserverbandstag.de/main/5\\_2012\\_06\\_08\\_Garbe.pdf](http://www.wasserverbandstag.de/main/5_2012_06_08_Garbe.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Georg-August-Universität Göttingen; Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz; IUFRO (2013), *Community Forestry: International Conference Remscheid, GERMANY, September 22.-25.2013: Welcome by the Ministry for Environment Nordrhein-Westfalen : Sharing Scientific Knowledge in a South – North Perspective*, abrufbar unter: <http://www.community-forestry-remscheid.de/home/&sid=414d0bb0144203ea314335685e7e2944>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Gess, Heinz (2005), *Kritische Theorie – Was ist das?*, abrufbar unter: [http://www.kritiknetz.de/images/stories/texte/kritische\\_theorie.pdf](http://www.kritiknetz.de/images/stories/texte/kritische_theorie.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Giessen, Lukas (2010), *Regional Governance für ländliche Räume – innovativer Ansatz, politischer Gegenwind und der Weg vorwärts*, S. 3-14, in: *Raumforschung und Raumordnung* 68

Giessen, Lukas (2011a), *Horizontal Policy Integration*, SAGE Publications

Giessen, Lukas (2011b), *Vertical Policy Integration*, SAGE Publications

Giessen, Lukas; Hubo, Christiane; Krott, Max; Kaufer, Ricardo (2013), *Steuerungspotentiale von Zielen und Instrumenten des Politiksektors Forstwirtschaft und deren möglicher Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung ländlicher Regionen*, S. 1–30, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU)* 3/2013

Giessen, Lukas; Krott, Max (2009), *Forestry Joining Integrated Programmes? A question of willingness, ability and opportunities*, S. S. 94–100, in: *Allgemeine Forst- und Jagdzeitung*, 180 (5–6)

Giessen, Lukas; Krott, Max; Möllmann, Torsten (2014), *Increasing representation of states by utilitarian as compared to environmental bureaucracies in international forest and forest-environmental policy negotiations*, S. 97–104, in: *Forest Policy and Economics*, 38 (2014)

Giljum, Stefan; Lutz, Christian; Jungnitz, Ariane; Bruckner, Martin; Hinterberger, Friedrich (2011), *European Resource Use and Resource Productivity in a Global Context*, in: Ekins, Paul; Speck, Stefan (Eds): *Environmental Tax Reform (ETR). A Policy for Green Growth*, Oxford: University Press

Gill, Stephen; Law, David (1993), *Global hegemony and the structural power of capital*, S. 93-124, in: Gill, Stephen (Hg.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press

Glachant, Matthieu (2000), *Lessons from Implementation Studies: The Need for Adaptability in EU Environmental Policy Design and Implementation*, abrufbar unter: <http://www.cerna.mines-paristech.fr/Documents/MG-WP2000-1.pdf>, Letzter Zugriff: 15.10.2014

Glachant, Matthieu (2001), *Implementing European Environmental Policy – The Impacts of Directives in the Member States*, Edward Elgar

Goetzke, Roland (2012), *Flächeninanspruchnahme in Deutschland – Trends und Handlungsbedarf*, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung

Gömann, Horst; Heiden, Michael; Kleinhanß, Werner et al. (2008), *Health Check der EU-Agrarpolitik - Auswirkungen der Legislativvorschläge: Studie im Auftrag des BMELV*, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, No. 12/2008, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39376/1/592428702.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Gömann, Horst; Kreins, Peter (2012), *Nutzungskonkurrenzen zwischen Nahrungsmittelproduktion und Bioenergieherstellung erkennen und aufdecken mit Hilfe des Modells RAUMIS*, abrufbar unter: [http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05\\_Service/Veranstaltungen/2010/Flaechenkonkurrenz/07\\_Goemann\\_Flaechenkonkurrenz.pdf](http://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/sites/ELER/Dateien/05_Service/Veranstaltungen/2010/Flaechenkonkurrenz/07_Goemann_Flaechenkonkurrenz.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Gouldson, Andy; Carpenter, Angela; Afionis, Stavros (2014), *An international comparison of the outcomes of environmental regulation*, Environ. Res. Lett. 9 (2014) 074019, abrufbar unter: [http://iopscience.iop.org/1748-9326/9/7/074019/pdf/1748-9326\\_9\\_7\\_074019.pdf](http://iopscience.iop.org/1748-9326/9/7/074019/pdf/1748-9326_9_7_074019.pdf), Letzter Zugriff: 15.10.2014

Grajewski, Regina (2008), *Ex-post-Bewertung von PROLAND NIEDERSACHSEN: Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes gem. Verordnung (EG) Nr. 1257/1999*, Institut für Ländliche Räume Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), abrufbar unter: [http://literatur.vti.bund.de/digbib\\_extern/bitv/zi044045.pdf](http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/bitv/zi044045.pdf), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Grajewski, Regina; Forstner, Bernhard; Bormann, Kristin; Horlitz, Thomas (2010), *Halbzeitbewertung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2007 – 2013 – Plan des Landes Nordrhein-Westfalen zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007 – 2013*, Institut für Ländliche Räume des vTI, Institut für Betriebswirtschaft des vTI, Institut für



Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft des vTI und entera - Ingenieurgesellschaft für Planung und Informationstechnologie im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, abrufbar unter: [https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/halbzeitbewertung\\_kf.pdf](https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/halbzeitbewertung_kf.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Grant, Wyn (1997), *The Common Agricultural Policy*, New York: St Martins Press.

Grant, Ruth W.; Keohane, Robert O. (2005), *Accountability and Abuses of Power in World Politics*, S. 29-44, in: *American Political Science Review*, 99. Jg., H. 1

Greenpeace (2013), *Erfolg: Niedersächsische Landesforsten geben Walddaten an Greenpeace heraus*, Presseerklärung vom 19.09.2013, abrufbar unter: <http://www.greenpeace.de/presse/presseerklaerungen/erfolg-niedersaechsische-landesforsten-geben-walddaten-greenpeace-heraus-0>, Letzter Zugriff: 02.09.2014

Grimm, Christian (2010), *Agrarrecht*, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck

Gubitzer, Luise (2006), *Wirtschaft ist mehr. Sektorenmodell der Gesamtwirtschaft als Grundlage für Geschlechtergerechtigkeit*, S. 17-29, in: *Widerspruch*, Nr. 50

Güthler, Wolfram; Orlich, Ina (2009), *Naturschutzförderung in Deutschland im Rahmen der EU- Agrarpolitik*, S. 133–138, in: *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41

Haack Weltatlas-Online (2007), *Deutschland: Strukturen auf einen Blick*, Klett-Perthes Verlag GmbH, abrufbar unter: [http://www2.klett.de/sixcms/list.php?page=infothek\\_artikel&extra=Haack%20Weltatlas-Online&artikel\\_id=176406&inhalt=klett71prod\\_1.c.133609.de](http://www2.klett.de/sixcms/list.php?page=infothek_artikel&extra=Haack%20Weltatlas-Online&artikel_id=176406&inhalt=klett71prod_1.c.133609.de), Letzter Zugriff: 07.08.2014

Haaren v., Christina (2009), *Die unvollendete Transformation der Agrarpolitik aus der Sicht des Umweltschutzes*.125-140, In: Koch, Hans-Joachim; Hey, Christian (Hrsg.), *Zwischen Wissenschaft und Politik – 35 Jahre Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen*

Hahne, Ulf (1985), *Regionalentwicklung durch Aktivierung intraregionaler Potentiale: zu den Chancen „endogener“ Entwicklungsstrategien*, München: Herbert Utz Verlag

Hahne, Ulf (2013), *Regional sustainability – New prospects for rural development*, S. 69–74, in: *Natur und Landschaft*, 88 (2)

Hall, Peter A.; Soskice, David (2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: University Press

Hansen, Hendrik (2006), *Verbände als Speerspitze des Klassenkampfes: Karl Marx*, S. 145-165, in: Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hrsg.), *Klassiker der Verbändeforschung*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften

Harms, Alexander (2014), *Fachliche Planungsgrundlagen für den Biotopverbund in Niedersachsen*, NLWKN, NNA-Fachtagung „10% Biotopverbund - neue Impulse für ein altes Ziel“, 25. – 26.03.2014, abrufbar unter: [http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.nna.niedersachsen.de%2Fdownload%2F86176%2FA.\\_Harms\\_Fachliche\\_Planungsgrundlagen\\_fuer\\_den\\_Biotopverbund\\_in\\_Niedersachsen.pdf&ei=dkgIVNGvD8jpPMDEgPAF&usg=AFQjCNGAv-Afz4Qw3aHJ8-hBUSA9cN1p3g&bvm=bv.74649129,d.ZWU](http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.nna.niedersachsen.de%2Fdownload%2F86176%2FA._Harms_Fachliche_Planungsgrundlagen_fuer_den_Biotopverbund_in_Niedersachsen.pdf&ei=dkgIVNGvD8jpPMDEgPAF&usg=AFQjCNGAv-Afz4Qw3aHJ8-hBUSA9cN1p3g&bvm=bv.74649129,d.ZWU), Letzter Zugriff: 04.09. 2014

Hartmann, Michael (2003), *Nationale oder transnationale Eliten? – Europäische Eliten im Vergleich*, S. 273-297, In: Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Reihe „Sozialstrukturanalyse“, Opladen: Leske + Budrich

Harvey, David (2006), *Limits to Capital*, London: Verso

Harvey, David (2014), *Das Rätsel des Kapitals entschlüsseln – Den Kapitalismus und seine Krisen überwinden*, Hamburg: VSA: Verlag

Haug, Wolfgang Fritz (2005), *Kapitalismus + Computer = ? – Dimensionen der hochtechnologischen Produktionsweise*, S. 107-123, In: Kaindl, Christina, *Kritische Wissenschaften im Neoliberalismus: Eine Einführung in Wissenschafts-, Ideologie- und Gesellschaftskritik*, Forum Wissenschaft Studien 49, Marburg: BdWi-Verlag – Verlag des Bundes demokratischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (BdWi)

Häring, Anna Maria; Vairo, Daniela; Dabbert, Stephan; Zanolli, Raffaele (2009), *Organic farming policy development in the EU: What can multi-stakeholder processes contribute?*, S. 265-272, in: *Food Policy* 34 (2009)

Häußler, Stefanie; Prager, Katrin; Nagel, Uwe Jens (2007), *Landwirtschaftliche Interessenvertretung im Agrarumweltbereich: Fallstudie Brandenburg*, SUTRA – Working Paper Berlin, abrufbar unter: <https://www.environmental-governance.hu-berlin.de/publ/sutrawp/wp12.pdf>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Heaney, Michael T.; Lorenz, Geoffrey M. (2013), *Coalition portfolios and interest group influence over the policy process*, S. 251–277, in: *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 2, 3

Heidecke, Heidrun (2012), *Rückblick 2011: Naturschutz im Schatten der Energiewende*, in *Kritischer Agrarbericht 2012*, abrufbar unter: <http://www.kritischer-agrarbericht.de/index.php?id=313>, Letzter Zugriff: 07.08.2014

Heim, Tino (2014), *Methode*, S. 113-116, in: *Soziologische Revue*. Band 37, Heft 1

Heinelt, Hubert (2007), *Do Policies Determine Politics?*, S. 109-119, in: Fischer, Frank; Miller, Gerald J.; Sidney, Mara S. (Hrsg.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Taylor & Francis Group

Heinrich, Barbara; Holst, Carsten; Lakner, Sebastian (2013), *Die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik: Wird alles grüner und gerechter?*, S. 20-24, in: GAIA 22/1 (2013)

Heinrich, Michael (2004), *Kritik der politischen Ökonomie – Eine Einführung*, Stuttgart: Schmetterling Verlag

Heinze, Rolf G. (1992), *Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl – Der Deutsche Bauernverband*, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Hendricks, Barbara (2014), „*Neuanfang beim Bodenschutz wagen*“, S. 23, umwelt aktuell 03.2014

Hirsch, Joachim (1998), *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*, Berlin: ID Verlag

Hirsch, Joachim (2004), *Globalisierung und Internationalisierung des Staates – eine Herausforderung für die materialistische Staatstheorie*, S.291-315, In: Kirchhoff, Christine /Meyer, Lars u.a. (Hrsg.), *Gesellschaft als Verkehrung. Perspektiven einer neuen Marx-Lektüre*, Freiburg

Hirsch, Joachim (2005), *Materialistische Staatstheorie. Transformationsprozesse des kapitalistischen Weltsystems*, Hamburg: VSA Verlag

Hirsch, Joachim; Kannankulam, John; Wissel, Jens (Hrsg.) (2008), *Der Staat der Bürgerlichen Gesellschaft. Zum Staatsverständnis von Karl Marx*, Baden-Baden: Nomos

Hösler, Joachim (1998), *Vom Traum zum Bewußtsein einer Sache gelangen – Analyse und Kritik von Macht und Herrschaft durch Karl Marx und Friedrich Engels*, S. 45-60, in: Imbusch, Peter (Hrsg.), *Macht und Herrschaft – Sozialwissenschaftliche Konzeptionen und Theorien*, Opladen: Leske + Budrich

Hoffmann-Lange, Ursula (2003), *Das pluralistische Paradigma der Elitenforschung*, S. 111-118, in: Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen, Reihe „Sozialstrukturanalyse“*, Opladen: Leske + Budrich

Hogl, Karl (2002), *Reflections on Inter-Sectoral-Co-ordination in National Forst Programmes*, S. S. 75-89, in: Tikkanen, Ilpo/Glück, Peter/ Pajuoja, Heikki (eds.): *Cross-Sectoral Policy Impacts on Forests, EFI Proceedings No. 46*

Hogl, Karl; Nordbeck, Ralf (2012), *The challenge of coordination: bridging horizontal and vertical boundaries*, in: Hogl, Karl; Kvarda, Eva; Nordbeck, Ralf; Pregering, Michael (2012), *Environmental Governance: The Challenge of Legitimacy and Effectiveness*, Edward Elgar

Holtmann, Everhard; Putz, Sebastian (2004), *Staatstheorie, Staatswissenschaften, Staatstätigkeit und Policyforschung – Eigenständige Entwicklung und mögliche Verknüpfung in historischer und gegenwartsbezogener Sicht*, in: Holtmann, Everhard

(Hrsg.), Staatsentwicklung und Policyforschung: Politikwissenschaftliche Analysen der Staatstätigkeit, Wiesbaden: Springer VS

Holzinger, Katharina; Sommerer Thomas (2011), *'Race to the bottom' or 'race to brussels'? environmental competition in Europe*, S. 315-339, in: J. Common Mark. Stud. 49

Holzinger, Katharina; Knill, Christoph; Sommerer, Thomas (2011), *Is there convergence of national environmental policies? an analysis of policy outputs in 24 OECD countries*, S. 20-41, in: Environmental Politics 20

Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hrsg.) (2003), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Reihe „Sozialstrukturanalyse“, Opladen: Leske + Budrich

Hubo, Christiane (2013), *Selective policy integration as a strategic modus of coordinating policy sectors: Examples from nature conservation and land-use policies in Germany*, paper for the 7th ECPR General Conference, 4 - 7 September 2013, Bordeaux, France (liegt als pdf-Dokument in einem Materialband vor)

Hubo, Christiane; Krott, Max (2007), *Umsetzungsstrategien für integrative Politikansätze am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten*, S. 216–226, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung 18, 2

Hubo, Christiane; Krott, Max (2010), *Politiksektoren als Determinanten von Umweltkonflikten am Beispiel invasiver gebietsfremder Arten*, S. 219-238, in: Feindt, Peter H., Saretzki, Thomas (Hrsg.), *Umwelt- und Technikkonflikte*, Wiesbaden: Springer VS Fachmedien

Hubo, Christiane; Krott, Max (2013), *Voluntary Agreements: First Choice or Escape Strategy? – Invasive Alien Species as a Case*, in: German Policy Studies/Politikfeldanalyse; 2013, Vol. 9 Issue 2

Hubo, Christiane; Krott, Max (2014), *Macht von Politiksektoren als Chance für Wandel am Beispiel Waldnaturschutz*, S. 1-12, Tagungsbeitrag zur Tagung „Globaler Wandel und Macht“, AK Umweltpolitik (DVPW), 10.-11.02.2014, Freie Universität Berlin (liegt als pdf-Dokument in einem Materialband vor)

Iglesias, Ana; Avis, Keesje; Benzie, Magnus; Fisher, Paul; Harley, Mike; Hodgson, Nikki; Horrocks, Lisa; Moneo, Marta; Webb, Jim (2007), *Adaptation to climate change in the agricultural sector*, Customer: European Commission DG AGR, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2007/adaptation-climate-change/full-text\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/external-studies/2007/adaptation-climate-change/full-text_en.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Imbusch, Peter (2003), *Konjunkturen, Probleme und Desiderata der Elitenforschung*, in: Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Reihe „Sozialstrukturanalyse“, Opladen: Leske + Budrich

Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB) (2009), *Gemeinsame Agrarpolitik: Cross Compliance und Auswirkungen auf die Biodiversität*, abrufbar unter: [http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik\\_DE-juli2009.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/landwirtschaft/GAP-CC-Agrarpolitik_DE-juli2009.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change (2007), *Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Fourth Assessment Report*. Cambridge, New York: Cambridge University Press. Abrufbar unter: [http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_wg3\\_report\\_mitigation\\_of\\_climate\\_change.htm](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg3_report_mitigation_of_climate_change.htm), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Isermeyer, Folkhard (2001), *Die Agrarwende - was kann die Politik tun?*, Arbeitsbericht // Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und Ländliche Räume, No. 02/2001, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39404/1/364840005.pdf>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Isermeyer, Folkhard (2002), *Grundlegende Reform des Prämiensystems? Stellungnahme zur Halbzeitbewertung der gemeinsamen Agrarpolitik und Entwicklung eines Alternativvorschlags*, Arbeitsbericht // Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL), Institut für Betriebswirtschaft, Agrarstruktur und Ländliche Räume, No. 03/2002, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39418/1/366497499.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Jänicke, Martin (1993), *Ökologisch tragfähige Entwicklung. Von der Leerformel zu Indikatoren und Maßnahmen*, S. 149-159, in: Sowi, H. 3

Jänicke, Martin (2006), *Politikintegration im Mehrebenensystem: das Beispiel der deutschen Umweltpolitik*, S. 63–73, in: Koch-Baumgarten, Sigrid; Rütters, Peter; Mielke, Siegfried, Pluralismus und Demokratie: Interessenverbände - Länderparlamentarismus - Föderalismus - Widerstand; Siegfried Mielke zum 65. Geburtstag, Köln: Bund-Verlag

Jessel, Beate (2011), *Erfordernisse für eine naturverträgliche Landwirtschaft in Deutschland – Sicht des BfN*, abrufbar unter: [http://www.ecologic-events.eu/Agrarpolitik2013/documents/Jessel\\_Erfordernisse\\_fuer\\_eine\\_naturvertraegliche\\_Landwirtschaft.pdf](http://www.ecologic-events.eu/Agrarpolitik2013/documents/Jessel_Erfordernisse_fuer_eine_naturvertraegliche_Landwirtschaft.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Jordan, Andrew (1999), *The implementation of EU environmental policy: a policy problem without a political solution?*, S. 69 – 90, in: Environment and Planning C: Government and Policy 17(1)

Jordan, Andrew; Lenschow, Andrea (2010), *Environmental policy integration: a state of the art review*, S. 147-158, Environmental Policy and Governance, Volume 20, Issue 3

Jung, Reinhard (2011), *Der Bauernbund – kein bequemer Partner für die Bündnisgrünen*, S. 115-126, in: BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN im Brandenburger Landtag (Hrsg.), *Umbrüche auf märkischem Sand – Brandenburgs Landwirtschaft im Wandel der Zeit – Entwicklungen, Risiken, Perspektiven*, oekom verlag (liegt als pdf-Dokument in einem Materialband vor)

Juerges, Nataly; Newig, Jens (2014), *How interest groups adapt to the changing forest governance landscape in the EU: A case study from Germany*, in: *Forest Policy and Economics*

Jürging, Johannes; Giessen, Lukas (2013), *Ein „Rechtsverbindliches Abkommen über die Wälder in Europa“: Stand und Perspektiven aus rechts- und umweltpolitikwissenschaftlicher Sicht*, S. 317–323, in: *Natur und Recht NuR* (2013) 35

Kaudzun, Henning (2010), *Folgart macht Landwirten die Äcker streitig*, abrufbar unter:

<http://www.moz.de/heimat/lokalredaktionen/fuerstenwalde/artikel6/dg/0/1/124132/>,  
Letzter Zugriff: 11.08.2014

Kaufer, Ricardo; Krott, Max; Hubo, Christiane; Giessen, Lukas (2013), *Steuerungspotenziale der Agrar- und Raumordnungspolitik für ökologisch und ökonomisch nachhaltige ländliche Regionen*, S. 381–396, in: *Raumforschung und Raumordnung* (2013), 71

Kelsen, Hans (1934), *Reine Rechtslehre*, 1. Aufl., Leipzig und Wien 1934 (2. Aufl.: Wien 1960)

Kies, Uwe; Klein, Dajana; Schulte, Andreas (2011), *Cluster Wald und Holz Deutschland: Makroökonomische Bedeutung, regionale Zentren und Strukturwandel der Beschäftigung in Holz-basierten Wirtschaftszweigen*, abrufbar unter:

[http://www.researchgate.net/publication/228074123\\_Cluster\\_Wald\\_und\\_Holz\\_Deutschland\\_Makrokononomische\\_Bedeutung\\_regionale\\_Zentren\\_und\\_Strukturwandel\\_der\\_Beschftigung\\_in\\_Holz-basierten\\_Wirtschaftszweigen](http://www.researchgate.net/publication/228074123_Cluster_Wald_und_Holz_Deutschland_Makrokononomische_Bedeutung_regionale_Zentren_und_Strukturwandel_der_Beschftigung_in_Holz-basierten_Wirtschaftszweigen), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Klüter, Helmut; Bastian, Uwe (2012), *Gegenwärtige Strukturen und Entwicklungstendenzen in der Brandenburger Landwirtschaft im Ländervergleich*. Endbericht, abrufbar unter:

[http://www.landtag.brandenburg.de/media\\_fast/5701/Gutachten%20Prof.%20KI%C3%BCter%20Entwicklungstendenzen%20brd.%20Landwirtschaft\\_03.07.2012%20gesamt.pdf](http://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Gutachten%20Prof.%20KI%C3%BCter%20Entwicklungstendenzen%20brd.%20Landwirtschaft_03.07.2012%20gesamt.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Klüver, Heike (2011), *Lobbying in coalitions: Interest group influence on European Union policy-making*, S. 1-36, abrufbar unter:

[http://www.nuffield.ox.ac.uk/politics/papers/2011/Heike%20Kluever\\_working%20paper\\_2011\\_04.pdf](http://www.nuffield.ox.ac.uk/politics/papers/2011/Heike%20Kluever_working%20paper_2011_04.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Knierim, Andrea; Knuth, Ulrike; Rupschus, Christian; Schläfke, Nicole (2011), *Cross Compliance Beratung – Eine vergleichende Bewertung der Situation in Brandenburg*, Sozialwissenschaftliche Schriften zur Landnutzung und ländlichen Entwicklung

Knill, Christoph; Lenschow, Andrea (1998), *Coping with Europe: The Implementation of EU Environmental Policy and Administrative Traditions in Britain and Germany*, S. 595-614, in: *Journal of European Public Policy* 5 (4)

Knill, Christoph; Lenschow, Andrea (Hrsg.) (2000), *Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems*, Manchester: Manchester University Press

Koczy, Ute (2005), *Die EU-Umweltpolitik und ihre Auswirkungen auf NRW*, in: Ulrich von Alemann, Claudia Münch (Hrsg.), *Landespolitik im europäischen Haus: NRW und das dynamische Mehrebenensystem*, Wiesbaden: Springer VS

Koester, Ulrich (2011), *EU-Agrarpolitik: Hohes Potential für Budgeteinsparungen*, Wirtschaftsdienst, S. 502-503, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/67661/1/730735621.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Kokko, Kai; Toivonen, Ritva; Pelkonen, Paavo; Mäki-Hakola, Marko; Letto-Vanamo, Pia; Enroth, Raija-Riitta; Ojanen, Tuomas Tahvanainen (2006), *EU Competences in Forestry Policy*, abrufbar unter: [http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/5gKXVcqW5/2006\\_6\\_EU\\_Comp\\_net.pdf](http://www.mmm.fi/attachments/mmm/julkaisut/julkaisusarja/5gKXVcqW5/2006_6_EU_Comp_net.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Kooiman, Jan (2003), *Governing as governance*, London: SAGE Publications

Korpi, Walter (1983), *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge & Kegan Paul

Kraemer, Klaus (2001), *Kapitalistische Gesellschaft*, S. 111-138, In: Kneer, Georg; Nassehi, Armin; Schroer, Markus (Hrsg.), *Klassische Gesellschaftsbegriffe der Soziologie*, München: Wilhelm Fink Verlag

Krais, Beate (2003), *Die Spitzen der Gesellschaft und die modernen Formen der Herrschaft*, S. 101-110, in: Hradil, Stefan; Imbusch, Peter (Hrsg.), *Oberschichten – Eliten – Herrschende Klassen*, Reihe „Sozialstrukturanalyse“, Opladen: Leske + Budrich

Krause, Ralf; Rölli, Marc (2004), *Politik auf Abwegen. Eine Einführung in die Mikropolitik von Gilles Deleuze*, S. 257-292, in: Flügel, Oliver et al. (Hrsg.), *Die Rückkehr des Politischen. Demokratietheorie heute*, Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft

Kreienmeier, Ute (2004), *Holzvermarktung in Deutschland auf dem Prüfstand – Kartellrechtskonforme Lösung: Ordnungspolitisch korrekt – marktpolitisch mit ungewissem Ausgang?*, abrufbar unter:

<https://www.yumpu.com/de/document/view/6384470/holzvermarktung-in-deutschland-auf-dem-prufstand-deutscher->, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Krott, Max (2005), *Forest Policy Analysis*, Springer

Krott, Max (2008), *Forest Government and Forest Governance within a Europe in Change*, in: Cesaro/Gatto/Pettenella (Hrsg.), *The Multifunctional Role of Forests. Policies, Methods and Case Studies*, Joensuu

Krott, Max (2009), *Wald als Motor der Entwicklung im ländlichen Raum*, In: *Landbauforschung - vTI Agriculture and Forestry Research Sonderheft 327 2009: 11-15*, abrufbar unter: [http://literatur.ti.bund.de/digbib\\_extern/dk041639.pdf](http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dk041639.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Krott, Max (2011), *Ergänzende Stellungnahme zu den Ergebnissen der Delphi Befragung über die Fachliche Beurteilung der Plausibilität und der Empfehlungen der Studie: RHT: Ansätze zur effizienten Gestaltung des amtlichen Naturschutzes in Thüringen (Entwurf 17. Oktober 2011)* (liegt als Druckversion in einem Materialband vor)

Krott, Max; Böcher, Michael; Hubo, Christiane; Kleinschmit, Daniela (2006), *Punktgenaue Naturschutzaktionen in einem risikoreichen Umfeld*, S. 570-573, in: *Natur und Landschaft* 81, 12

Krott, Max; Bader, Axel; Schusser, Carsten; Devkota, Rosan; Maryudi, Ahmad; Giessen, Lukas; Aurenhammer, Helene (2013), *Actor-centred power. The driving force in decentralised community based forest governance*, in: *Forest Policy and Economics* 20

Krysmanski, Hans-Jürgen (2009), *Elites and power: Stretching the imagination?* abrufbar unter: <http://www.uni-muenster.de/PeaCon/krys-resoc-elitesandpower-0709.htm>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal (1985), *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics*, London, New York: Verso.

Lammi, Minna (1996), *The forest cluster - 500 and still swinging*, in: Hyttinen P. et al. (eds.) *Regional development based on forest resources. Theories and practices: Proceedings of the international seminar*, Joensuu, Finland, Dec. 14-15, 1995. EFI Proceedings 9. European Forest Institute

Lampkin, Nicolas; Padel, Susanne; Foster, Carolyn (2001), *Entwicklung und politische Rahmenbedingungen des ökologischen Landbaus in Europa*, S. 390-394, in: *Agrarwirtschaft* 50 (2001), Heft 7, abrufbar unter: [http://orgprints.org/11019/1/07-2001-02-Lampkin\\_korr.pdf](http://orgprints.org/11019/1/07-2001-02-Lampkin_korr.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014



Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NW (2013), *Landwirtschaft und Umwelt*, abrufbar unter: <http://www.lanuv.nrw.de/landwirtschaft/landwirtschaft.htm>,  
Letzter Zugriff: 06.03.2014

Landesbauernverband Brandenburg e.V. (2014), *Unternehmensstrukturen, Rechtsformen, Beschäftigte*, abrufbar unter: [http://www.lbv-brandenburg.de/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=78&Itemid=111](http://www.lbv-brandenburg.de/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=78&Itemid=111),  
Letzter Zugriff: 18.06.2014

Landtag Brandenburg (2010), *Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage 1 der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Landtagsdrucksache 5/859 – Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie im Land Brandenburg*, Drucksache 5/1917, abrufbar unter:  
[http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab\\_1900/1917.pdf](http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_1900/1917.pdf),  
Letzter Zugriff: 12.08.2015

Landtag Brandenburg (2011), *Annahmestopp für Neuanträge zur Umstellung auf Ökolandbau zurücknehmen*, Drucksache 5/3371; abrufbar unter:  
[http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab\\_3300/3371.pdf](http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_3300/3371.pdf),  
Letzter Zugriff: 11.08.2014

Landtag Sachsen-Anhalt (2013), *Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung: Abgeordnete Dorothea Frederking (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Buß- und Zwangsgelder gegen Straathof Holding GmbH in Sachsen-Anhalt Kleine Anfrage – KA 6/7902*, Drucksache 6/2334, abrufbar unter:  
[http://dorothea-frederking.de/userspace/SA/dorothea\\_frederking/Dokumente/Kleine\\_Anfragen/Kleine\\_Anfragen\\_mit\\_Antworten\\_der\\_LR/Drs.\\_6-2334\\_KA\\_Buss-\\_und\\_Zwangsgelder\\_gegen\\_Straathof.pdf](http://dorothea-frederking.de/userspace/SA/dorothea_frederking/Dokumente/Kleine_Anfragen/Kleine_Anfragen_mit_Antworten_der_LR/Drs._6-2334_KA_Buss-_und_Zwangsgelder_gegen_Straathof.pdf),  
Letzter Zugriff: 12.08.2015

Landtag Sachsen-Anhalt (2014), *Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung: Abgeordnete Dorothea Frederking (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), Abgeordneter Dietmar Weirich (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) – Nitratbelastungen des Grundwassers und der Gewässer: Kleine Anfrage – KA 6/8370*, Drucksache 6/3348, abrufbar unter: [http://dorothea-frederking.de/userspace/SA/dorothea\\_frederking/Dokumente/Kleine\\_Anfragen/Kleine\\_Anfragen\\_mit\\_Antworten\\_der\\_LR/Drs.\\_6-3348\\_KA\\_Nitratbelastungen\\_des\\_Grundwassers\\_und\\_der\\_Gewaesser.pdf](http://dorothea-frederking.de/userspace/SA/dorothea_frederking/Dokumente/Kleine_Anfragen/Kleine_Anfragen_mit_Antworten_der_LR/Drs._6-3348_KA_Nitratbelastungen_des_Grundwassers_und_der_Gewaesser.pdf),  
Letzter Zugriff: 12.08.2015

Landvolk Niedersachsen (2009), *Landvolk für Weidehaltung und Ausgleichszulage*, Landvolk Presse Dienst, abrufbar unter: <http://www.landvolk.net/Presseservice/LPD-Meldungen/2009/03/12/Weidehaltung.php>,  
Letzter Zugriff: 11.08.2014

Landvolk Niedersachsen (2009a), *Ersatzgeld bleibt weiter die Ausnahme*, 12. August 2009, abrufbar unter: <http://www.landvolk.net/Agrarpolitik/Land-und-Forst/2009/08/0933/Naturschutzgesetz.php>,  
Letzter Zugriff: 04.09.2014

Latacz-Lohmann, Uwe; Tiedemann, Torben; Jensen, Henning (2012), *Die ökologische Landwirtschaft am Tropf des Staates? – Eine Analyse der einzelbetrieblichen Auswirkungen der Aufgabe der Beibehaltungsförderung in Schleswig-Holstein*, 199-207, in: Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät, Christian-Albrechts-Universität, Kiel (Ed.) (2012), *Vorträge zur Hochschultagung 2012 der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel*, Schriftenreihe der Agrar- und Ernährungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, No. 118, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/60050/1/718488954.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Lauer, William S. (2003), *Social Accountability and Corporate Greenwashing*, S. 253–261, in: *Journal of Business Ethics* 43, Kluwer Academic Publishers

Lemke, Thomas (1997), *Eine Kritik der politischen Vernunft. Foucaults Analyse der modernen Gouvernementalität*, Berlin: Argument-Verlag

Lenschow, Andrea (1997), *The Implementation of EU Environmental Policy in Germany*, in: Knill, C. (Hrsg.) *The Impact of National Administrative Traditions on the Implementation of EU Environmental Policy*, Florence: European University Institute.

Lenschow, Andrea (1999), *The Greening of the EU: The Common Agricultural Policy and the Structural Funds*, S. 91-108, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17 (1)

Lenschow, Andrea (Hrsg.) (2002), *Environmental Policy Integration – Greening Sectoral Policies in Europe*, Earthscan Publications Ltd London and Sterling, VA

Lessenich, Stephan (2012), *Mobilität und Kontrolle. Zur Dialektik der Aktivgesellschaft*, S. 126-177, in: Dörre, Klaus; Lessenich, Stephan; Rosa, Hartmut (2012), *Soziologie - Kapitalismus - Kritik - Eine Debatte*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag

Ludwig, Christian (2013), *Kritische Theorie und Kapitalismus – Die jüngere Kritische Theorie auf dem Weg zu einer Gesellschaftstheorie*, Wiesbaden: Springer Fachmedien

Lugschitz, Barbara; Bruckner, Martin; Giljum, Stefan (2011), *Europe's global land demand – A study on the actual land embodied in European imports and exports of agricultural and forestry products*. Friends of the Earth Europe, London. abrufbar unter: [http://seri.at/wp-content/uploads/2011/10/Europe\\_Global\\_Land\\_Demand\\_Oct11.pdf](http://seri.at/wp-content/uploads/2011/10/Europe_Global_Land_Demand_Oct11.pdf), Letzter Zugriff: 20.08.2015

Luhmann, Niklas (1977), *Differentiation of Society*, S. 29-53, in: *Canadian Journal of Sociology*. Band 2, Nr. 1

Luhmann, Niklas (1984), *Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme*, S. 99-125, in: Politische Vierteljahresschrift, 25. Jg.

Maas, Sarah; Schmitz, Peter Michael (2007), *Gemeinsame Agrarpolitik der EU*, S. 94-100 Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 87, Iss. 2, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/42743/1/525199594.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Magdoff, Fred (2013), *Twenty-First-Century Land Grabs – Accumulation by Agricultural Dispossession*, in: Monthly Review, 2013, Volume 65, Issue 06 (November), abrufbar unter: <http://monthlyreview.org/2013/11/01/twenty-first-century-land-grabs/>, Letzter Zugriff: 10.09.2014

Mann, Stefan (2003), *Theorie und Empirie agrarstrukturellen Wandels?*, in: Agrarwirtschaft 52 (2003), Heft 3

Manow, Philip (2005), *Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes: Die Bedeutung der Landesebene*, S. 245-276, In: Ganghof, Steffen/Manow, Philip (Hrsg.), *Mechanismen der Politik – Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem*, Frankfurt/New York: Campus Verlag, abrufbar unter: [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_book/mpifg\\_bd\\_54.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_book/mpifg_bd_54.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Mari, Francisco J. (2014), »Ab nach Afrika!« - Hühnerbeine und Schweinepfoten überfluten weiter westafrikanische Märkte, S. 96-100, in: Der kritische Agrarbericht 2014, abrufbar unter: [http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2014/KAB2014\\_96\\_100\\_Mari.pdf](http://www.kritischer-agrarbericht.de/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2014/KAB2014_96_100_Mari.pdf), Letzter Zugriff: 03.09.2014

Matern, Matthias (2012), *Brandenburg beim Bio-Ranking nur Vorletzter – Bund Ökologischer Landbau kritisiert Förderstopp für Betriebsumstellungen / Spitzenreiter ist Bayern*, abrufbar unter: <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/616784/>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Matthews, Alan (2012), *Greening the Common Agricultural Policy Post-2013*, 326-331, in: Bureau, Jean-Christophe et al. (2012), *The common agricultural policy after 2013*, Intereconomics, ISSN 1613-964X, Springer, Heidelberg, Vol. 47, Iss. 6, pp. 316-342, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/68318/1/73390713X.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Mayer, Horst Otto (2013), *Interview und schriftliche Befragung: Grundlagen und Methoden empirischer Sozialforschung*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag

Mayntz, Renate (2014), *Markt oder Staat? Kooperationsprobleme in der Europäischen Union*, in: Leviathan – Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft, Heft 2

McDermott, Constance L.; Cashore, Benjamin; Kanowski, Peter (2010), *Global Environmental Forest Policies – An International Comparison*, London: Earthscan

Mehl, Peter; Plankl, Rainer (2001), „Doppelte Politikverflechtung“ als Bestimmungsfaktor der Agrarstruktur- und der Agrarumweltpolitik in der BR Deutschland, in: *Agrarwirtschaft* 50 (2001), Heft 3

Michelsen, Johannes (2009), *The Europeanization of organic agriculture and conflicts over agricultural policy*, S. 252-257, in: *Food Policy* 34

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MIL BB) (2005), *Entwicklungsplan für den ländlichen Raum Brandenburgs und Berlins (EPLR): 2007-2013*, abrufbar unter: [http://www.eler.brandenburg.de/media\\_fast/4055/7\\_Aend\\_EPLR\\_08\\_01\\_2014.pdf](http://www.eler.brandenburg.de/media_fast/4055/7_Aend_EPLR_08_01_2014.pdf),  
Letzter Zugriff: 11.08.2014

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2007), *Faltblatt Honorierung von artenreichem Grünland außerhalb von Natura-2000-Gebieten KULAP 2007*, Potsdam, abrufbar unter: [http://www.mil.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Honorierung%20von%20artenreiche m%20Gr%C3%BCnland%20Faltblatt.pdf](http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Honorierung%20von%20artenreiche m%20Gr%C3%BCnland%20Faltblatt.pdf),  
Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2010), *Agrarbericht 2010 des Landes Brandenburg*, Potsdam, abrufbar unter: [http://www.mil.brandenburg.de/media\\_fast/4055/Agrarbericht\\_2010\\_web.15587470.pdf](http://www.mil.brandenburg.de/media_fast/4055/Agrarbericht_2010_web.15587470.pdf),  
Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg/Landesbetrieb Forst Brandenburg/Landeskompetenzzentrum Forst Eberswalde (LFE) (2012), *Eberswalder Forstliche Schriftenreihe Band 50: Nachhaltige Waldbewirtschaftung – Realität oder visionärer Anspruch?*, Tagungsband zur gemeinsamen Jahrestagung mit dem Brandenburgischen Forstverein e.V. am 10. Mai 2012 in Rangsdorf, abrufbar unter: <http://forst.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.4595.de/efs50k.pdf>,  
Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2013), *Fakten für Brandenburg*, abrufbar unter: <http://www.mil.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.213902.de>,  
Letzter Zugriff: 11.08.2014

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2013a) *Liste der vom MIL Brandenburg anerkannten Cross-Compliance-Berater/innen*, Letzte Bearbeitung: 08.10.2013, (Dokument liegt als word-Dokument in einem Materialband vor)

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2012), *NRW-Programm Ländlicher Raum 2007–2013: Jahresbericht 2012*, abrufbar unter:

[https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/programm\\_laendl\\_raum/jahresbericht\\_2012.pdf](https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/programm_laendl_raum/jahresbericht_2012.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2013), *Erlass – Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Tierhaltungsanlagen*, abrufbar unter: [https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/erlass\\_tierhaltungsanlagen.pdf](https://www.umwelt.nrw.de/fileadmin/redaktion/PDFs/landwirtschaft/erlass_tierhaltungsanlagen.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (2007), *Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt (EPLR) – Förderzeitraum 2007-2013*, abrufbar unter: [http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek\\_Politik\\_und\\_Verwaltung/Bibliothek\\_Europa/ab\\_2007/EPLR.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Elementbibliothek/Bibliothek_Politik_und_Verwaltung/Bibliothek_Europa/ab_2007/EPLR.pdf), Letzter Zugriff: 10.02.2014

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (2010), *Bericht zur Lage der Land-, Ernährungs- und Forstwirtschaft – und Tierschutzbericht – des Landes Sachsen-Anhalt 2010*, abrufbar unter: [http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MLU/MLU/Master-Bibliothek/Landwirtschaft\\_und\\_Umwelt/A/Agrarbericht/Agrarbericht\\_2010.pdf](http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/MLU/Master-Bibliothek/Landwirtschaft_und_Umwelt/A/Agrarbericht/Agrarbericht_2010.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (2010b), *Klimaschutzprogramm 2020 des Landes Sachsen-Anhalt*, abrufbar unter: [http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/MLU/MLU/a-Themen/Klima\\_Energie/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm\\_2020/Klimaschutzprogramm2020.pdf](http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/MLU/a-Themen/Klima_Energie/Klimaschutz/Klimaschutzprogramm_2020/Klimaschutzprogramm2020.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (2011), *Klimaschutzprogramm 2020 des Landes Sachsen-Anhalt – 1. Zwischenbericht Stand: Dezember 2011*

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (2014), *Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum des Landes Sachsen-Anhalt 2014-2020 (Entwurf)*, abrufbar unter: [http://www.europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik\\_und\\_Verwaltung/StK/Europa/ELER/14\\_01\\_20\\_Entwurf\\_EPLR.PDF](http://www.europa.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/StK/Europa/ELER/14_01_20_Entwurf_EPLR.PDF), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (2014a), *Agrar-Symposium: Kontroverse Diskussion zu künftigen Strukturen der Landwirtschaft*, abrufbar unter: <http://www.mlu.sachsen-anhalt.de/aktuelles/veranstaltungen/>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (MUGV BB) (2013), *Entwurf einer Nachhaltigkeitsstrategie für das Land Brandenburg*, abrufbar unter:

[http://www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/nachhaltigkeitsstrategie\\_entwurf.pdf](http://www.mugv.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/nachhaltigkeitsstrategie_entwurf.pdf), Letzter Zugriff: 09.04.2014

Möckel, Stefan (2012), *Flurbereinigung als Instrument der Konfliktlösung und der dauerhaft umwelt-gerechten Landschaftsgestaltung*, S. 247-255, in: Umwelt und Planungsrecht (UPR)

Möckel, Stefan; Köck, Wolfgang; Rutz, Cordula; Schramek, Jörg (2014), *Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft*, Herausgeber Umweltbundesamt, abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_42\\_2014\\_rechtliche\\_und\\_andere\\_instrumente.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_42_2014_rechtliche_und_andere_instrumente.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Mohrenberg, Stefan (2006), *Politische Kultur*, S. 114-135, in: Barrios, Harald; Sefers, Christoph H. (Hrsg.), *Einführung in die Comparative Politics*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag

Mrosek, Thorsten; Kies, Uwe; Schulte, Andreas (2005), *Clusterstudie Forst und Holz Deutschland 2005. Forst- und Holzwirtschaft hat sehr große volkswirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bedeutung*, S. 1113-1117, in: Holz-Zentralblatt 84

Münter, Michael (2005), *Verfassungsreform im Einheitsstaat – Die Politik der Dezentralisierung in Großbritannien*, Wiesbaden: Springer VS

Myrdal, Gunnar (1958), *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London: Gerald Duckworth & Co Ltd

Nieberg, Hiltrud; Kuhnert, Heike; Sanders, Jörn (2011), *Förderung des ökologischen Landbaus in Deutschland-Stand, Entwicklung und internationale Perspektive*, abrufbar unter: <http://orgprints.org/19297/1/19297-07OE008-07OE009-vti-landundmarkt-nieberg-kuhnert-2011-foerderungOekolandbau.pdf>, Letzter Zugriff: 18.08.2014

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (2011), *Die niedersächsische Landwirtschaft in Zahlen 2011*, Hannover, abrufbar unter: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1364&article\\_id=121348&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1364&article_id=121348&_psmand=7)

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (ML NI) (2012), *Niedersachsen und die GAP nach 2013–Hintergrundinformationen und Forderungen*, Hannover, abrufbar unter: [www.ml.niedersachsen.de/download/67107](http://www.ml.niedersachsen.de/download/67107)

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML NI) (2013), *Flurbereinigung in Zukunft im Zeichen von Artenvielfalt, Moor- und Klimaschutz*, abrufbar unter:

[http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1810&article\\_id=118626&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1810&article_id=118626&_psmand=7), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML NI) (2013a), *ZWISCHENBERICHT 2012 gemäß Art. 82 der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 zum PROFIL 2007 – 2013 – Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013*, Hannover.

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML NI) (2013b), *Niedersachsen fordert Einbau von Abluftreinigungsanlagen in großen Schweinemastbetrieben*, Pressemitteilung Nr. 21/2013, abrufbar unter: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1810&article\\_id=113931&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1810&article_id=113931&_psmand=7), Letzter Zugriff: 06.01.2014

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML NI) (2013c), *Landesregierung möchte Moore unter Schutz stellen – Landwirtschaftsministerium leitet Verfahren zur Änderung des LROP ein*, Pressemitteilung vom 09.04.2013, Nr. 032/13, Hannover

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML NI) (2013d), *Niedersachsen schränkt die Herbsdüngung ein*, 04.07.2013, abrufbar unter: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1810&article\\_id=116552&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1810&article_id=116552&_psmand=7), Letzter Zugriff: 11.09.2013

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (ML NI) (2013e), *„Echter Paradigmenwechsel in der Landes-Raumordnung“*, abrufbar unter: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1810&article\\_id=117016&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1810&article_id=117016&_psmand=7), Letzter Zugriff: 16.09.2014

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2013), *Niedersachsen fordert Einbau von Abluftreinigungsanlagen in großen Schweinemastbetrieben*, Pressemitteilung Nr. 21/2013, abrufbar unter: <http://www.umwelt.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/niedersachsen-fordert-einbau-von-abluftreinigungsanlagen-in-groen-schweinemastbetrieben-113933.html>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2014), *Agrarminister Meyer: Bäuerliche Betriebe besser vor Bodenspekulation schützen. Grundstücksverkehrsrecht auf dem Prüfstand – Bodenmarktsymposium*, Presseinformation PI-039-14, Hannover, abrufbar unter: [http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=1810&article\\_id=124476&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=1810&article_id=124476&_psmand=7)

Niedersächsischer Landtag - 16. Wahlperiode – 40 (2009), *Plenarsitzung am 17. Juni 2009*

Nießlein, Erwin (1985), *Forstpolitik – Ein Grundriß sektoraler Politik*, Hamburg/Berlin: Verlag Paul Parey

Nilsson, Måns; Eckerberg, Katarina; Hagberg, Lovisa; Gerger Swartling, Åsa; Söderberg, Charlotta (2007), *Policy Framing and EPI in Energy and Agriculture*, 85-110, in: Nilsson, Måns; Eckerberg, Katarina (Eds.) (2007), *Environmental Policy Integration in Practice – Shaping Institutions for Learning*, London: Earthscan

Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard (2005), *Cross Compliance (CC) in der EU und Ökologischer Leistungsnachweis (ÖLN) in der Schweiz - eine vergleichende Analyse: Endbericht für ein Forschungsvorhaben der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, abrufbar unter: [http://literatur.vti.bund.de/digbib\\_extern/zi038325.pdf](http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/zi038325.pdf), Letzter Zugriff: 20.08.2015

Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard (2007), *Umsetzung von Cross Compliance in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten: Bericht im Auftrag des BMELV*, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 04/2007, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39412/1/548945306.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Nitsch, Heike; Osterburg, Bernhard; von Buttlar, Christine; von Buttlar, Hans-Bernhard (2008), *Aspekte des Gewässerschutzes und der Gewässernutzung beim Anbau von Energiepflanzen: Ergebnisse eines Forschungsvorhabens im Auftrag des Umweltbundesamtes*, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, No. 03/2008, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39409/1/592499103.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

O'Connor, James (1988), *Capitalism, Nature, Socialism. A Theoretical Introduction*, S. 11-38, in: *Capitalism Nature Socialism*, Vol. 1 No. 1

O'Connor, James (1998), *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*, New York: Guilford Press

OECD (2012a), *Water Quality and Agriculture – Meeting the Policy Challenge: Key Messages and Executive Summary*, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/tad/sustainableagriculture/49849932.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

OECD (2012b), *New and Emerging Water Pollutants arising from Agriculture*, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/tad/sustainable-agriculture/49848768.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Offe, Claus (2006), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie*, Frankfurt a.M.: Campus

Oppermann, Rainer (2012), *Gemeinsame Agrar(umwelt)-Politik in Europa - Bilanz, Notwendigkeiten und mögliche Chancen für den Feldvogelschutz ab 2014*, Mannheim: Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB), abrufbar unter:



[http://www.do-g.de/fileadmin/do-g\\_dokumente/pg\\_agrar/Oppermann-Gie%C3%9Fen-9.\\_M%C3%A4rz2012-final.pdf](http://www.do-g.de/fileadmin/do-g_dokumente/pg_agrar/Oppermann-Gie%C3%9Fen-9._M%C3%A4rz2012-final.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Osterburg, Bernhard (2000), *Die Inanspruchnahme von Agrarumweltmaßnahmen gemäß Verordnung (EWG) 2078/92 und ihre Bedeutung für den Naturschutz*, in: Klaus Nottmeyer-Linden, Stefan Müller, Diethard Horst und Burkhard Schweppe-Kraft (Bearb.), *Zukunft des Vertragsnaturschutzes - Neue Konzepte zur Kooperation von Naturschutz und Landwirtschaft*, BfN-Skripten 31

Osterburg, Bernhard; Stratmann, Ursula (2002), *Die regionale Agrarumweltpolitik in Deutschland unter dem Einfluss der Förderangebote der Europäischen Union*, in: *Agrarwirtschaft* 51 (2002), Heft 5, abrufbar unter: [http://www.gjae-online.de/news/pdfstamps/freeoutputs/GJAE-220\\_2002.pdf](http://www.gjae-online.de/news/pdfstamps/freeoutputs/GJAE-220_2002.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Osterburg, Bernhard; Nitsch, Heike; Laggner, Birgit; Roggendorf, Wolfgang (2009), *Auswertung von Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems zur Abschätzung der EU-Agrarreform auf Umwelt und Landschaft: Bericht für das F+E-Vorhaben 'Naturschutzfachliche Bewertung der GAP-Effizienzsteigerung durch Nutzung bestehender Datenbestände'*, gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39420/1/620133864.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Osterburg, Bernhard; Rüter, Sebastian; Freibauer, Annette et al. (2013), *Handlungsoptionen für den Klimaschutz in der deutschen Agrar- und Forstwirtschaft*, Thünen Report, No. 11, ISBN 978-3-86576-097-5, abrufbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-201312-dn052858-2>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Ottmann, Henning (2010), *Geschichte des politischen Denkens: Band 4: Das 20. Jahrhundert – Teilband 1: Der Totalitarismus und seine Überwindung*, Stuttgart: Verlag J. B. Metzler

Padel, Susanne; Lampkin, Nic (2014), *Wie wird der Ökolandbau in Europa gefördert? – Warum und seit wann unterstützen Regierungen die biologische Landwirtschaft?*, in: *Ökologie und Landbau* 171, 3/2014

Palmer, Mary J.; Moffat, Christopher; Saranzewa, Nastja; Harvey, Jenni; Wright, Geraldine A.; Connolly, Christopher N. (2013), *Cholinergic pesticides cause mushroom body neuronal inactivation in honeybees*, in: *Nature Communications* 4

Partzsch, Lena (2014), *Leadership, Widerstand und Herrschaft – Machtverständnisse in der Umweltpolitikforschung*, Tagungsbeitrag zur Tagung „Globaler Wandel und Macht“, 10.-11.02.2014, Freie Universität Berlin (liegt als pdf-Dokument in einem Materialband vor)

Patzelt, Werner J. (2008), *Verwaltungskultur in der Ministerialbürokratie. Ein empirischer Essay*, in: Holtmann, Everhard; Patzelt, Werner J. (Hrsg.), *Führen Regierungen tatsächlich? Zur Praxis gouvernementalen Handelns*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften

Peters, Guy B. (2010), *The Politics of Bureaucracy — An Introduction to Comparative Public Administration*, New York: Routledge

Petrick, Martin (2008), *The co-evolution semantics and policy paradigms: 50 years of Europe's common agricultural policy*, S. 246-252, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/42010/1/57417558X.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Pezaros, Pavlos D. (2001), *The Environmental Dimension of the Common Agricultural Policy – An Overview*, abrufbar unter: <http://aei.pitt.edu/549/1/Pavlos.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Plagge, Jan (2014), *Standpunkt: Agrarpolitik vom anderen Stern*, in: *Ökologie & Landbau*, 3/2014, Heft 171 (42. Jg.)

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation*, Wien: Europaverlag

Poppinga, Onno; Jostes, Anneke (2014), *(K)ein Zusammenhang zwischen Agrarstruktur und Umweltwirkung? Neue Daten zu einer alten Debatte*, S. 151-156, in: *Der kritische Agrarbericht 2014*, abrufbar unter: <http://www.kritischer-agrarbericht.de/index.php?id=340>, Letzter Zugriff: 14.08.2014

Poulantzas, Nicos (2002), *Staatstheorie: Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*, Hamburg: VSA Verlag

Puhle, Hans-Jürgen (1975), *Politische Agrarbewegungen in kapitalistischen Industriegesellschaften*, Göttingen

Raue, Petra; Fähmann, Barbara; Schnaut, Gitta (2014), *Warum fondsübergreifend so schwer fällt – Interview*, S. 22/23, in: *Land In Form: Magazin für ländliche Räume*, 2.2014

Rayner, Jeremy; Howlett, Michael (2009), *Conclusion: Governance arrangements and policy capacity for policy integration*, S. 165–172, in: *Policy and Society* 28 (2009)

Reutter, Werner (2010), *Demokratie im Bundesstaat: Zum Verhältnis zweier verfassungsrechtlicher Strukturprinzipien*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol)*, 20. Jg., Heft 2, Nomos

Reutter, Werner (2012), *Deutschland*, S. 129-164, In: Reutter, Werner (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften

Rheinischer-Landwirtschafts-Verband (RLV) (2011), *Unmut über 7% ökologische Vorrangfläche – RLV-Fachausschuss Agrarpolitik tagte in Bonn*, abrufbar unter: [http://www.rlv.de/downloads/rlv/2011\\_44\\_-RLV-Fachausschuss\\_Agrarpolitik\\_-\\_Unmut\\_ueber\\_7\\_oekologische\\_Vorrangflaeche.pdf](http://www.rlv.de/downloads/rlv/2011_44_-RLV-Fachausschuss_Agrarpolitik_-_Unmut_ueber_7_oekologische_Vorrangflaeche.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Rieger, Elmar (1994), *Herrschaft kraft Interessenkonstellation: Agrarverbände in der Europäischen Gemeinschaft und in der Bundesrepublik Deutschland*, S. 303-319, In: Volker Eichener/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg: Metropolis-Verlag

Rieger, Elmar (2007), *Bauernverbände. Agrarische Interessenpolitik, institutionelle Ordnung und politischer Wettbewerb*, S. 294-315, in: Von Winter, Thomas; Wilhelm, Ulrich, *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften

Riker, William H. (1964), *Some Ambiguities on the Notion of Power*, S. 341-349, in: *The American Political Science Review*, Vol. 58, No. 2

Rosenau, James N.; Czempel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992), *Governance without Government. Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press

Rüb, Friedbert W. (2008), *Policy-Analyse unter den Bedingungen von Kontingenz. Konzeptionelle Überlegungen zu einer möglichen Neuorientierung*, in: Janning, Frank; Toens, Katrin (Hrsg.), *Die Zukunft der Policy-Forschung: Theorien, Methoden, Anwendungen*, Wiesbaden: Springer VS Verlag für Sozialwissenschaften

Sachs, Wolfgang (1995), *Nachhaltige Entwicklung: Zur politischen Anatomie eines Schlagwortes*, H. 32, 2. Aufl., Düsseldorf: DGB Bildungswerk Materialien

Sachsen-Anhalt und EU-Kommission, *Bericht zur Halbzeitbewertung - Laufende (jährliche) Bewertung, Halbzeit- und Ex-post-Bewertung des Programms zur Entwicklung des ländlichen Raums in Sachsen-Anhalt (EPLR) 2007 bis 2013 nach VO (EG) Nr. 1698/2005 (ELER)*, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/de/mte-rep-de-saxony-anhalt\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/countries/de/mte-rep-de-saxony-anhalt_de.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Sartori, Giovanni (1997), *Demokratiethorie*, Darmstadt: Primus Verlag

Sauerberg, Achim; Wierzbitza, Stefan (2013), *Das Tierbild der Agrarökonomie. Eine Diskursanalyse zum Mensch-Tier-Verhältnis*, S. 73-96, in: Pfau-Effinger, Birgit; Buschka, Sonja (2013), *Gesellschaft und Tiere – Soziologische Analysen zu einem ambivalenten Verhältnis*, Wiesbaden: Springer VS Fachmedien

Schäfer, Armin (2008), *Krisentheorien der Demokratie – Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Discussion Paper 08 / 10, abrufbar unter:

<http://www.mpifg.de/people/as/downloads/Krisentheorien.pdf>, Letzter Zugriff: 18.08.2014

Scharpf, Fritz W. (2006), *Problem solving effectiveness and democratic accountability in the EU*, unter: [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_107.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_107.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Schimank, Uwe (2009), *Die Moderne: Eine funktional differenzierte kapitalistische Gesellschaft*, S. 327-351, in: Berliner Journal für Soziologie: 19 (3)

Schimank, Uwe (2011), *Wohlfahrtsgesellschaften als funktionaler Antagonismus von Kapitalismus und Demokratie: Ein immer labilerer Mechanismus?*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Working Paper 11/2, abrufbar unter: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp11-2.pdf>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Schmidt, Manfred G. (2001), *The Impact of Political Parties, Constitutional Structures and Veto players on Public Policy*, S. 166-184, in: Keman, H. (Hrsg.), *Comparative Democratic Politics*, London

Schmidt, Thomas G.; Osterburg, Bernhard; Hoffmann-Müller, Regina; Seibel, Steffen (2004), *Berichtsmodul 'Landwirtschaft und Umwelt' in den Umweltökonomischen Gesamtrechnungen: Konzept und beispielhafte Darstellung erster Ergebnisse*, Braunschweig: Institut für ländliche Räume, Arbeitsberichte des Bereichs Agrarökonomie, No. 01/2004, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39393/1/391545310.pdf>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Schmitter, Philippe C.; Streeck, Wolfgang (1981), *The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies of Western Europe*. Berlin: Wissenschaftszentrum, Arbeitspapier IIMV dp 81-13

Schrader, Jörg-Volker (2004), *Erneute EU-Agrarreform: Umbau statt Abbau von Subventionen*, Kieler Arbeitspapiere, No. 1216, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/17765/1/kap1216.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Schuck, Hartwig (2012), *Macht und Herrschaft: Eine realistische Analyse*, S. 35-81, in: Elbe, Ingo; Ellmers, Sven; Eufinger, Jan (Hrsg.), *Anonyme Herrschaft. Zur Struktur moderner Machtverhältnisse*, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot

Schultze, Christian; Korte, Britta; Demmeler, Martin; Heißenhuber, Alois; Köppel, Johann; Kleinschmitt, Birgit; Förster, Michael (2008), *Übertragbare Strategien zur naturverträglichen Biomassebereitstellung auf Landkreisebene – am Beispiel der Regionen Ostprignitz-Ruppin/ Brandenburg und Chiemgau/ Bayern*, abrufbar unter: [http://pur.wzw.tum.de/fileadmin/user\\_upload/Projekte\\_Beschreibung\\_PDF/biomasse-naturvertraeglich\\_endbericht\\_2008.pdf](http://pur.wzw.tum.de/fileadmin/user_upload/Projekte_Beschreibung_PDF/biomasse-naturvertraeglich_endbericht_2008.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Schulz, Tobias; Krumm, Frank; Bücking, Winfried; Frank, Georg; Kraus, Daniel; Lier, Markus; Lovric, Marko; van der Maaten-Theunissen, Marieke; Paillet, Yoan; Parviainen, Jari; Vacchiano, Giorgio; Vandekerkhove, Kris (2014), *Comparison of integrative nature conservation in forest policy in Europe: a qualitative pilot study of institutional determinants*, in: Biodivers Conserv, Springer Science+Business Media Dodrecht

Schulze, Dietmar (2007), *Redebeitrag – Staatssekretär Dietmar Schulze auf dem Kreisbauerntag des KBV Ostprignitz-Ruppin e.V. am 6. Dezember 2007 in Fretzdorf/Herzprung*, abrufbar unter: [http://www.mugv.brandenburg.de/media\\_fast/4055/sts\\_0612.pdf](http://www.mugv.brandenburg.de/media_fast/4055/sts_0612.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Schütte, Rainer (2011), *Entwicklung LF, Acker- und Dauergrünland in den Landkreisen und kreisfreien Städten 1995-2010*, LWK NI, (Dokument liegt als excel-Tabelle in einem Materialband vor)

Schütte, Rainer (2011a), *Bodennutzung nach GAP Direktzahlungsstatistik LWK NI*, LWK NI (Dokument liegt als Excel-Tabelle in einem Materialband vor)

Sebastian, Marcel; Gutjahr, Julia (2013), *Das Mensch-Tier-Verhältnis in der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule*, S. 97-119, In: Pfau-Effinger, Birgit; Buschka, Sonja (2013), *Gesellschaft und Tiere – Soziologische Analysen zu einem ambivalenten Verhältnis*, Wiesbaden: Springer VS Fachmedien

Sgobbi, Alessandra (2010), *Environmental policy integration and the nation state: what can we learn from current practices?*, S. 9-41, in: Gorla, Alessandra; Sgobbi, Alessandra; von Homeyer, Ingmar (Eds.), *Governance for the environment. A comparative analysis of environmental policy integration*, The fondazione eni enrico mattei (FEEM) series on economics, the environment and sustainable development, Chettenham, UK, Northampton: Edward Elgar

Sieberer, Ulrich (2006), *Strategische Zurückhaltung von Verfassungsgerichten: Gewaltenteilungsvorstellungen und die Grenzen der Justizialisierung*, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), 16. Jahrgang, Heft 4, Nomos

Siebert, Rosemarie; Knierim, Andrea; Müller, Klaus (2005), *Akzeptanz und Kosten extensiver Landnutzung*, in: Hampicke, Ulrich; Litterski, Birgit; Wichtmann, Wendelin, *Neue Konzepte zur Kooperation von Naturschutz und Landwirtschaft*, Wiesbaden: Springer

Smend, Rudolf (1928), *Verfassung und Verfassungsrecht*, München: Duncker & Humblot

Sohre, Annika (2014), *Strategien in der Energie- und Klimapolitik – Bedingungen strategischer Steuerung der Energiewende in Deutschland und Großbritannien*, Wiesbaden: Springer Fachmedien

Sporer, Helga (2009), *Neomarxismus und Globalisierung – „Empire“, das Modell für eine neue Weltordnung? Globalisierungskritik bei Michael Hardt und Antonio Negri*, München

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2009), *Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) – Stellungnahme*, abrufbar unter: [http://www.umweltrat.de/cae/servlet/contentblob/812334/publicationFile/50105/2009\\_11\\_Stellung\\_14\\_GAP.pdf](http://www.umweltrat.de/cae/servlet/contentblob/812334/publicationFile/50105/2009_11_Stellung_14_GAP.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2012), *Umweltgutachten 2012 – Verantwortung in einer begrenzten Welt*. abrufbar unter: [http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2012\\_06\\_04\\_Umweltgutachten\\_HD.pdf;jsessionid=4E0620B0BEE4E1E9ECD101D44A42EF5E.1\\_cid325?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.pdf;jsessionid=4E0620B0BEE4E1E9ECD101D44A42EF5E.1_cid325?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 12.08.2015

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2013), *Die Reform der europäischen Agrarpolitik: Chancen für eine Neuausrichtung nutzen. Kommentar zur Umweltpolitik*, Nr. 11, abrufbar unter: [http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05\\_Kommentare/2012\\_2016/2013\\_KzU\\_GAP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/05_Kommentare/2012_2016/2013_KzU_GAP.pdf?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 11.08.2014

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) und Wissenschaftliche Beiräte für Agrarpolitik (WBA) und für Düngungsfragen (WBD) beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) (2013), *Kurzstellungnahme – Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffüberschüsse wirksam begrenzen*, abrufbar unter: [http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04\\_Stellungnahmen/2012\\_2016/2013\\_08\\_AS\\_Novellierung\\_Duengeverordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2012_2016/2013_08_AS_Novellierung_Duengeverordnung.pdf?__blob=publicationFile), Letzter Zugriff: 11.08.2014

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2014), *Dr. Christian Hey: Von der nationalen zur supranationalen Ebene: Umweltpolitikforschung und die Europäische Union*, abrufbar unter: [http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Termine/DE/2012\\_2016/2014\\_03\\_05\\_Veranstaltung\\_Umweltpolitikforschung.html](http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Termine/DE/2012_2016/2014_03_05_Veranstaltung_Umweltpolitikforschung.html), Letzter Zugriff am: 03.02.2014

Statistische Ämter der Länder – Arbeitskreis Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder (2013), *Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder: Fläche und Raum*, abrufbar unter: <http://www.ugrdl.de/tab55.htm>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011a), *Regionale Landwirtschaftliche Gesamtrechnung – R-LGR – Bruttowertschöpfung der Landwirtschaft – in jeweiligen Preisen – in Deutschland 1991 bis 2010 nach Bundesländern*, abrufbar unter: [http://www.statistik-portal.de/Landwirtschaft/LGR/DE\\_WS\\_LR.asp#tbl03](http://www.statistik-portal.de/Landwirtschaft/LGR/DE_WS_LR.asp#tbl03), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011), *Agrarstrukturen in Deutschland – Einheit in Vielfalt: Regionale Ergebnisse der Landwirtschaftszählung 2010*, abrufbar unter: [http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/landwirtschaftszaehlung\\_2010.pdf](http://www.statistikportal.de/Statistik-Portal/landwirtschaftszaehlung_2010.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Stiftung Westfälische Kulturlandschaft (2012), *Artenschutz mit der Landwirtschaft - Möglichkeiten und Grenzen produktionsintegrierter Maßnahmen*, abrufbar unter: <http://www.stiftung-westfaelische-kulturlandschaft.de/web/projekte/oeffentlichkeitsarbeit/tagung/>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Stocké, Volker (2002), *Framing und Rationalität – Die Bedeutung der Informations-Darstellung für das Entscheidungsverhalten*, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag

Stoiber, Michael (2007), *Gewaltenteilung, Machtteilung und das Vetospieler-Konzept*, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (ZPol), 17. Jahrgang, Heft 1, Nomos

Storch, Sabine (2011), *Forestry professionalism overrides gender: A case study of nature perception in Germany*, S. 171-175, in: Forest Policy and Economics, 2011, vol. 13, issue 3

Streeck, Wolfgang (2009), *Re-Forming the Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*, Oxford: Oxford University Press

Streeck, Wolfgang; Mertens, Daniel (2010), *Politik im Defizit: Austerität als finanzpolitisches Regime*, MPIfG Discussion Paper 10/5, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, abrufbar unter: [http://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp10-5.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp10-5.pdf), Letzter Zugriff: 29.11.2014

Sumpsi Viñas, José M.; Buckwell, Allan (2003), *Greening the CAP: The future of the first pillar*, In: *Policy vision for sustainable rural economies in an enlarged Europe*, ISBN 3-88838-230-0, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 179-196, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/59972/1/718968646.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Tangermann, Stefan (2012), *CAP Reform and the Future of Direct Payments*, 321-326, in: Bureau, Jean-Christophe et al. (2012), *The common agricultural policy after 2013*, Intereconomics, ISSN 1613-964X, Springer, Heidelberg, Vol. 47, Iss. 6, pp. 316-342, abrufbar unter: <https://econstor.eu/dspace/bitstream/10419/68318/1/73390713X.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Thiemann, Karl-Heinz (2007), *Ländliche Bodenordnung im Kontext der integrierten ländlichen Entwicklung*, Vermessung Brandenburg, abrufbar unter: [http://www.geobasis-bb.de/GeoPortal1/produkte/verm\\_bb/pdf/2\\_07\\_Thiemann\\_37-46.pdf](http://www.geobasis-bb.de/GeoPortal1/produkte/verm_bb/pdf/2_07_Thiemann_37-46.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Tietz, Andreas (2010), *Auswirkungen von Health Check und EU-Konjunkturprogramm auf die ländlichen Entwicklungsprogramme der deutschen Bundesländer*, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie, No. 03/2010, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/39408/1/625030265.pdf>, Letzter Zugriff: 12.08.2015

Tietz, Andreas; Bathke, Manfred; Osterburg, Bernhard (2012), *Art und Ausmaß der Inanspruchnahme landwirtschaftlicher Flächen für außerlandwirtschaftliche Zwecke und Ausgleichsmaßnahmen*, Arbeitsberichte aus der VTI-Agrarökonomie, No. 05/2012, abrufbar unter: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/62138/1/721946224.pdf>, Letzter Zugriff: 08.08.2014

Thießen, Beate; Prager, Katrin; Uwe Jens, Nagel (2006), *Mitwirkung von Umweltverbänden an der Gestaltung von Agrarumweltprogrammen auf Ebene der Bundesländer*, abrufbar unter: <https://www.environmental-governance.huberlin.de/publ/sutrawp/wp11.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Töller, Annette Elisabeth; Böcher, Michael (2013), *Introduction: What is the Role of Voluntary Approaches in German Environmental Policy – and Why?*, German Policy Studies/Politikfeldanalyse, 2013, Vol. 9 Issue 2, abrufbar unter: <http://www.spaef.com/file.php?id=1485>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

UBA (Umweltbundesamt) (2010a), *Gewässerschutz mit der Landwirtschaft*. Dessau-Roßlau, abrufbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3894.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

UBA (Umweltbundesamt) (2010b), *Umsetzung der Verordnung (EG) 1107/2009 und der Richtlinie 128/2009/EG in Deutschland: Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt auf Agrarflächen vor den Auswirkungen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln*. Dessau-Roßlau: UBA, abrufbar unter: [http://www.nap-pflanzenschutz.de/fileadmin/SITE\\_MASTER/content/Dokumente/Grundlagen/Stellungen/c13fe\\_Positionspapier\\_UBA\\_PSM\\_und\\_Biodiv\\_2010-08-31\\_final.pdf](http://www.nap-pflanzenschutz.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Dokumente/Grundlagen/Stellungen/c13fe_Positionspapier_UBA_PSM_und_Biodiv_2010-08-31_final.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

UBA (Umweltbundesamt) (2013a), *Klimaschutz und Emissionshandel in der Landwirtschaft*. Dessau-Roßlau: UBA, abrufbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4397.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

UBA (Umweltbundesamt) (2013b), *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland in den Jahren 2008 und 2010*, abrufbar unter: [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/bilder/dateien/umweltschaedliche\\_subventionen\\_2010.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/bilder/dateien/umweltschaedliche_subventionen_2010.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014



UBA (Umweltbundesamt) (2014), *Umweltbelastungen der Landwirtschaft*, abrufbar unter: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft>, Letzter Zugriff: 11.09.2014

UBA (Umweltbundesamt) (2014b), *Antibiotika und Antiparasitika im Grundwasser unter Standorten mit hoher Viehbesatzdichte*, abrufbar unter: [http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/texte\\_27\\_2014\\_antibiotika\\_und\\_antiparasitika\\_im\\_grundwasser\\_unter\\_standorten\\_mit\\_hoher\\_viehbesatzdichte\\_final.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/377/publikationen/texte_27_2014_antibiotika_und_antiparasitika_im_grundwasser_unter_standorten_mit_hoher_viehbesatzdichte_final.pdf), Letzter Zugriff: 12.08.2015

Umwelt aktuell: Ausgabe 08/09.2014, Herausgeber Deutscher Naturschutzring (DNR)

Unabhängige Bauernstimme (2002), *Die Macht des Bauernverbandes – Macht der Bauern oder Macht des Agrobusiness?*, S. 66-71, In: Der Kritische Agrarbericht 2002, abrufbar unter: <http://www.make-sense.org/fileadmin/Daten-KAB/KAB-2002/Bauernstimme.pdf>, Letzter Zugriff: 18.08.2014

VG Oldenburg (Oldenburg) 5. Kammer, Urteil vom 12.11.2009, *Teilhabe eines Güllemaklers an privilegierter Anerkennungspraxis von Abnahmeverträgen als Nachweis ordnungsgemäßer Abfallentsorgung bei der Genehmigung von Tierhaltungsanlagen*, 5 A 916/09, abrufbar unter: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsndprod.psml?printview=true&doc.id=JURE090052204&st=null&showdoccase=1&paramfromHL=true>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

Von Beyme, Klaus (2006), *Die politischen Theorien der Gegenwart*, S. 179-203, Wiesbaden: Springer VS Fachmedien

Weber, Max (1921), *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, 5. A., Tübingen

Weber, Max (1988), *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen

Weber, Norbert (2012), *Reflections on theories in forest policy: Testing, combining or building?*, S. 102–108, in: *Forest Policy and Economics*, 16

Weidner, Helmut (2008), *Klimaschutzpolitik: Warum ist Deutschland ein Vorreiter im internationalen Vergleich? Zur Rolle von Handlungskapazitäten und Pfadabhängigkeit*, Discussion Paper SP IV 2008-303, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, abrufbar unter: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2008/iv08-303.pdf>, Letzter Zugriff: 22.09.2014

Weingarten, Peter (2008), *Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume – Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 09. April 2008*, abrufbar

unter: [http://literatur.ti.bund.de/digbib\\_extern/dk039678.pdf](http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dk039678.pdf), Letzter Zugriff: 11.08.2014

Willke, Helmut (1983), *Entzauberung des Staates – Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*, Königstein: Athenäum Verlag

Wilke, Helmut (1997), *Supervision des Staates*, Frankfurt am Main: Suhrkamp

Wille, Joachim (2008), *Öko-Vorreiter Deutschland: Untüchtig zum Handeln*, Frankfurter Rundschau, Wirtschaft, abrufbar unter: <http://www.fr-online.de/wirtschaft/oeko-vorreiter-deutschland-untuechtig-zum-handeln,1472780,3391228.html>, Letzter Zugriff: 03.03.2014

Winkel, Georg (2012), *Foucault in the forests. A review of the use of 'Foucauldian' concepts in forest policy analysis*, S. 81-92, in: *Forest Policy and Economics* 16

Woll, Cornelia (2012), *The brash and the soft-spoken: Lobbying styles in a transatlantic comparison*, S. 193–214, in: *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 1, 2

Yufanyi Movuh, Mbolu C.; Schusser, Carsten (2012), *Power, The Hidden Factor in Development Cooperation. An Example of Community Forestry in Cameroon*, *Open Journal of Forestry* 2012, Vol.2, No.4

Zohlhöfer, Reimut (2006), *Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung*, 22 Seiten, abrufbar unter: <http://www.dvpw.de/fileadmin/docs/2006xZohlh.pdf>, Letzter Zugriff: 11.08.2014

## Interviewverzeichnis

EG 1, Landesamt für Ländliche Entwicklung, Landwirtschaft und Flurneuordnung Brandenburg (LELF BB): Telefonisches Gespräch am 18.11.2013 und elektronische (19.11.2013) und postalische Kommunikation

EG 2, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen (LWK NW), Kreisstelle Steinfurt: Telefonisches Gespräch am 04.12.2013, elektronische Kommunikation am 04.12.2013

EG 3, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (MLU LSA), Referat Agrarökonomie: Telefonisches Gespräch am 26.11.2013

EG 4, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; Ökolandbau und Agrarumweltpolitik (ML NI): Persönliches Gespräch am 25.09.2013

EG 5, Landtagsfraktion Niedersachsen Bündnis 90/DIE GRÜNEN (LT GRÜNE NI): Persönliches Gespräch am 13.08.2013

EG 6, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Raumordnung und Landesentwicklung (ML NI): Persönliches Gespräch und Vortrag am 26.11.2013

EG 7, Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (MLU ST), Referat Agrarpolitik, Fördermaßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes: Persönliches Gespräch am 11.11.2013

EG 8, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU NI): Persönliches Gespräch am 25.09.2013

EG 9, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MIL BB), Persönliches Gespräch am 25.10.2013

EG 10, Landesamt für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg (LUGV BB), Referat Klimaschutz, Umweltbeobachtung und Umweltökotoxikologie: Telefonisches Gespräch am 14.01.2014

EG 11, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (MIL BB), Referat für Grundsatzfragen der Ländlichen Entwicklung, Landwirtschaft und Rechtsangelegenheiten: Telefonisches Gespräch am 14.01.2014

EG 12, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV NW): Persönliches Gespräch am 16.12.2013, Düsseldorf, und elektronische Kommunikation am 17.12.2013

EG 13, Landesbauernverband Sachsen-Anhalt (LBV ST): Persönliches Gespräch am 07.02.2014, Göttingen

EG 14, Landvolk Niedersachsen: Persönliches Gespräch am 11.02.2014, Hannover

EG 15, Fördergemeinschaft Ökologischer Landbau Berlin Brandenburg e.V.: Persönliches Gespräch am 25.02.2014, Berlin

EG 16, Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV NW): Persönliches Gespräch am 05.02.2014, Düsseldorf

EG 17, Westfälisch-Lippischer Landwirtschaftsverband (WLV): Persönliches Gespräch am 03.02.2014, Münster (Westf.)

EG 18, BUND Sachsen-Anhalt: Telefonisches Gespräch, 04.03.2014

EG 19, BioHöfeGemeinschaft Sachse-Anhalt (ST) e.V.: Telefonisches Gespräch, 04.03.2014

EG 20, BUND Nordrhein-Westfalen e.V.: Telefonisches Gespräch, 06.03.2014

EG 21, BUND Niedersachsen e.V.: Telefonisches Gespräch, 06.03.2014

EG 22, Landtagsfraktion Sachsen-Anhalt Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Persönliches Gespräch am 03.07.2013, Magdeburg

EG 23, Landwirtschaftskammer Niedersachsen, Fachbereich 3.1: Telefonisches Gespräch, 09.09.2011

EG 24, Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg: Abteilung 4 Naturschutz: Referat 43: Telefonisches Gespräch, 25.03.2014

EG 25, Bauernbund Brandenburg e.V.: Telefonisches Gespräch, 05.06.2014

EG 26, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Referat Agrarpolitik, Agrarökonomie, Beratung: Persönliches Gespräch am 24.06.2014, Hannover

EG 27, Landwirtschaftskammer Niedersachsen: Persönliches Gespräch am 11.07.2014, Wolfenbüttel

EG 28, Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen Bündnis 90/DIE GRÜNEN (LT GRÜNE NW): Persönliches Gespräch am 11.07.2013, Düsseldorf

EG 29, Landesbauernverband Brandenburg e. V.: Telefonisches Gespräch, 14.09.2014

Zur Kennzeichnung der Interviews im Text wird folgende Kurzzitierweise verwendet:

EG 1, ML NI

Die Abkürzung „EG“ steht für „Expertengespräch“, die darauffolgende Zahl markiert die Nummer des Expertengesprächs. Das Kürzel hinter der Zahl verweist auf die Organisation des Gesprächspartners, exemplarisch steht „ML NI“ für Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Niedersachsen. Das zugehörige Datum verweist auf den Tag der Gesprächsdurchführung. Die Inhalte der Gespräche liegen als word-Dokument vor.

## Dokumentenverzeichnis

Bauernbund Brandenburg e.V., *AGRARINVESTOREN IN BRANDENBURG – Die größten Holdings außerlandwirtschaftlicher Kapitalanleger – eine grobe Übersicht, zusammengestellt nach Angaben und Hinweisen der Mitglieder des Bauernbundes in Brandenburg*, liegt als word-Dokument vor

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, *Gemeinsame Marktorganisation für Obst und Gemüse*, Schreiben an die Ministerien, Minister und Senatoren für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Länder – Länderreferenten für Gartenbau (Markt), 08.07.2013, liegt als pdf-Dokument vor

Erzeugergemeinschaft Biokorntakt GmbH, *Die Bedeutung der Ökolandbauberatung für die Vermarktung*, liegt als word-Dokument vor; erhalten am 25.02.2014

European Commission, *Amendments of the German National Environmental Framework*, 12.06.2013, liegt als word-Dokument vor

FÖL (2008), *Erarbeitung von umsetzungsfähigen Maßnahmenvorschlägen zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der ökologischen Lebensmittelwirtschaft*, liegt als pdf vor; erhalten am 25.02.2014; hierzu auch: Landtag Brandenburg Drucksache 5/2470 (2010): Kleine Anfrage 993 des Abgeordneten Dr. Michael Luthardt Fraktion DIE LINK0E an die Landesregierung: Stabilisierung und Weiterentwicklung der ökologischen Lebensmittelwirtschaft in Brandenburg-Berlin, Download: [http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab\\_2400/2470.pdf](http://www.parldok.brandenburg.de/parladoku/w5/drs/ab_2400/2470.pdf)

Krott, Max (2011), *Ergänzende Stellungnahme zu den Ergebnissen der Delphi Befragung über die Fachliche Beurteilung der Plausibilität und der Empfehlungen der Studie: RHT: Ansätze zur effizienten Gestaltung des amtlichen Naturschutzes in Thüringen (Entwurf 17. Oktober 2011)*, liegt als Druckversion vor.

Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (2013a) *Liste der vom MIL Brandenburg anerkannten Cross-Compliance-Berater/innen*, Letzte Bearbeitung

MUGV BB (2014), *Hinweise/Kommentare zum 3. EPLR-Entwurf*, liegt als word-Dokument vor; erhalten am 25.02.2014

Ökologischer Landbau BB, *Presseerklärung: Anachronismus oder System: Warum will das brandenburgische Landwirtschaftsministerium die Beratungsförderung für Biobetriebe streichen?*, liegt als word-Dokument vor; erhalten am 25.02.2014

Palme, Stefan, agrarpolitischer Sprecher der ökologischen Anbauverbände Brandenburgs, (2002), *Brandenburgische Landwirtschaftspolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, liegt als word-Dokument vor; erhalten am 25.02.2014

Terra Frischdienst, *Erklärung von Meinrad Schmitt, Geschäftsführer und Inhaber des größten Berliner Biogroßhändlers Terra Frischdienst*, liegt als word-Dokument vor; erhalten am 25.02.2014

Thüringer Rechnungshof, *Fragebogen des Thüringer Rechnungshofs zur effizienteren Ausgestaltung der Naturschutzinstrumente*

Die angeführten Dokumente liegen jeweils entweder als Druckversion oder in elektronischer Form entweder als pdf-, excel oder word-Dokument vor und wurden dem Autor von den ExpertInnen zur Verfügung gestellt.

## **Anhang**

### **Gesprächsleitfaden für persönliche und telefonische ExpertInnengespräche**

Interview am (Datum):

mit (Name, Titel, Funktion):

in (Ort):

Organisation:

**1. In der Agrarpolitik werden verschiedene Instrumente zur Steuerung der Entwicklung Landwirtschaft eingesetzt. Welche Bedeutung haben folgende Instrumente für die Ökologisierung (=insbesondere Reduzierung THG-Emissionen LW; Förderung Biodiv. in d. Agrarlandschaft (Wild- und Agrobiodiv.); Reduzierung der Stoffeinträge) der Landwirtschaft in Brandenburg/Niedersachsen/Nordrhein-Westfalen/Sachsen-Anhalt?**

Das jeweilige Instrument:

**Agrarinvestitionsförderprogramm (AFP) – Maßnahme 121: Modernisierung LW-Betriebe**

**MSL**

**AUM – Umweltschonende Gülleausbringung, Grünlandbewirtschaftung**

**Ringelschwanzprämie**

**KULAP-2007-Maßnahme „Einzelflächenbezogene extensive Bewirtschaftung bestimmter Grünlandstandorte“ (134 €/ha) – lediglich Ausgleich entstehender Nachteile**

**Informationssystem Integrierte Pflanzenproduktion (ISIP)**

**RL KULAP 2007 (2014) – Einführung Ökolandbau Acker 150; 150 DGL; 340 Gemüse; 640 Dauerkulturen /ha und a ausreichend ????**

- Winterbegrünung 70 €/ha/a (konventionell) 45 €/ha/a (ökologisch)
- Freiwillige Gewässerschutzleistung (65 €/ha/a)

**Vertragsnaturschutz (Biodiv.)**

**Maßnahme 212: Ausgleichszulage; Maßnahme 213 Natura 2000: Naturschutzfachliche Wirkungen sollen erst durch langfristige Nutzungsregime (Weidewirtschaft) eintreten – Reicht das Förderregime um die Langfrist-Wirkung zu erreichen?**

**Umstellungsförderung Ökolandbau (MSL-C) – ausreichend und zielgerichtet?**

**Förderung Weidehaltung? Moorschutz?**



**Vereinbarung der Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit den Niederlanden zum Zugriff auf niederländische Daten** (Düngermenge, Abgeber, Aufnehmer sowie Zeit und Ort des Grenzübertritts der Düngertransporte)

**Verordnung über Meldepflichten in Bezug auf Wirtschaftsdünger**

**Flurneuordnung**

**Filtererlass**

**Förderung Ökolandbau**

- ist sehr wichtig / wird häufig eingesetzt
- hat eine mittlere Bedeutung / wird gelegentlich eingesetzt
- ist unbedeutend / wird gar nicht eingesetzt (dazu bitte jeweils Zahlen, Belege)

Gibt es Instrumente, die in Brandenburg/Niedersachsen/Nordrhein-Westfalen/Sachsen-Anhalt die Ökologisierung der Agrarpolitik vorangebracht haben, (aber zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der LW führten) die hier nicht aufgeführt wurden?

Wenn ja, wie bewerten Sie diese?

Welche agrarpolitischen Maßnahmen Brandenburgs/Sachsen-Anhalts/Niedersachsens/Nordrhein-Westfalens sehen Sie als Rückschläge für die ökologische Qualität/Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft?

**2. Im Rahmen der Agrarpolitik werden bestimmte, mitunter widersprüchliche Ziele verfolgt. Allgemein sehen wir die folgenden Ziele als zentral für die Agrarpolitik an.**

Welche Ziele verfolgt die Agrarpolitik aus ihrer Sicht, abgesehen von offiziellen Verlautbarungen, in Brandenburg/Niedersachsen/Nordrhein-Westfalen/Sachsen-Anhalt? (-> Belege)

Sehen Sie Rückschläge bei der Verbesserung d. Wettbewerbsfähigkeit/Erhöhung d. Wertschöpfung/Ökologisierung der Agrarpolitik in den vergangenen Jahren? (konkrete Projekte; Belege)

**3. Um die Ziele umzusetzen, sind die Instrumente wichtig.**

a) Welche der Instrumente aus Frage 1 sind nach Ihrer Einschätzung geeignet, die ökologischen Ziele in...zu erreichen?

b) Wie wurden aus Ihrer Sicht die Spielräume ausgehend von der ELER-Förderung und allgemein der EU-Agrarpolitik in...genutzt, um

1. THG-Emissionen zu reduzieren
2. (Wild- und Agro) Biodiversität zu erhalten und erhöhen
3. Stoffeinträge aus der LW in die Umweltmedien Wasser, Boden, Luft zu verringern

c) Welche Instrumente sollten stärker genutzt oder überhaupt eingeführt werden?

d) Wie wirken sich die Instrumente auf die Agrarstruktur aus?

**4. Mögliche Entwicklungen der Landnutzung des Landes werden durch die vier folgenden Dimensionen bezeichnet:**

- Ökologieorientiert (starke Nachhaltigkeit)
- Wirtschaftsorientiert (Wachstum, Erhöhung BIP)
- Regionalorientiert (regionale Kreisläufe)
- Globalorientiert (globaler Wettbewerb)

a) In welche Richtung zielt nach Ihrer Einschätzung die Agrarpolitik in Brandenburg/Niedersachsen/Nordrhein-Westfalen/Sachsen-Anhalt?

b) Inwieweit unterstützen die einzelnen Instrumente die möglichen Entwicklungen?

**5. Gibt es aus Ihrem Arbeitsbereich Beispiele für erfolgreiche Umsetzungen von Zielen der Agrarumweltpolitik? Worin besteht der Erfolg? (-> Belege)**

a) Wurden die Spielräume ausgehend von der EU-ELER-Förderung ausgenutzt? Wenn nicht, haben Sie Belege für Ursachen?

b) Sehen Sie (deutliche) Unterschiede zwischen der Förderperiode (2000-2006) und der Förderperiode (2007-2013) im Bereich der Nutzung von finanziellen Spielräumen ausgehend von der ELER-Förderung?

c) Können Sie den Rückgang des Mittelaufwands insbesondere im KoopNat-Teilbereich „Acker“ erklären? Ist das ein Hinweis auf mangelhaftes Gegensteuern gegen Intensivierung? Konträr dazu steht der Anstieg der Mittel für Erschwernisausgleich und (leicht) NAU/BAU (für NI). (-Belege)

**6. Welche Bedeutung für die ökologische Qualität der Agrarpolitik in... hat die Kooperation zwischen der Agrarfachverwaltung, LWK und landwirtschaftlichen LandnutzerInnen bzw. landwirtschaftlichen Interessenverbänden?**

Wie werden Umsetzungsdefizite mit dem Ministerium kommuniziert?

**7. Können Sie Erfolgsbeispiele für verhinderte Verschlechterungen für die Betriebe nennen?**

Wie konnten Sie den Erfolg erzielen?

Welche Bündnispartner hatten Sie?

**8. Können Sie aufzeigen, wie Sie negative Auswirkungen der Agrarpolitik abwenden konnten und welche Bündnispartner hilfreich sind?**

**9. Gibt es aus Ihrem Arbeitsbereich Beispiele für gelungene Kooperationen mit Natur- und Umweltschutzverbänden?**

## Erklärung

1. Die Gelegenheit zum vorliegenden Promotionsvorhaben ist mir nicht kommerziell vermittelt worden. Insbesondere habe ich keine Organisation eingeschaltet, die gegen Entgelt Betreuerinnen und Betreuer für die Anfertigung von Dissertationen sucht oder die mir obliegenden Pflichten hinsichtlich der Prüfungsleistungen für mich ganz oder teilweise erledigt.
2. Ich versichere, dass ich die eingereichte Dissertation *Umsetzung von EU-Umweltschutz in der deutschen Land- und Forstwirtschaft – Die Rolle von Politiksektoren und Politikintegration* selbstständig und ohne unerlaubte Hilfsmittel verfasst habe; fremde Hilfe habe ich dazu weder unentgeltlich noch entgeltlich entgegengenommen und werde dies auch zukünftig so halten. Anderer als der von mir angegebenen Hilfsmittel und Schriften habe ich mich nicht bedient. Alle wörtlich oder sinngemäß den Schriften anderer Autoren entnommenen Stellen habe ich kenntlich gemacht.
3. Die eingereichte Dissertation habe ich nicht bereits in einem anderen Prüfungsverfahren vorgelegt.
4. Des Weiteren ist mir bekannt, dass Unwahrhaftigkeiten hinsichtlich der vorstehenden Erklärung die Zulassung zur Promotion ausschließen bzw. später zum Verfahrensabbruch oder zur Rücknahme des erlangten Titels berechtigen.

Göttingen, 15.01.2015