

Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip

Föderalismustheoretische Grundlagen zur Politikgestaltung

BETTINA RUDLOFF

Agri-environmental Policy and the Principle of Subsidiarity – Introduction into the Concept of Fiscal Federalism

The Theory of Fiscal Federalism offers a normative framework to evaluate the existing allocation of competences. To derive an actual relevant scope for reforms supporting an efficient Agri-environmental Policy the general theoretical criteria have to be specified. Thus, the parameters defining theoretically the optimal degree of centralisation will be applied to sectoral characteristics. Additional agri-environmental sub-competencies will be differentiated to identify deficits regarding the Principle of Equivalence. Based on this existing infringements with respect to agri-environmental measures are noticeable what requires a changed allocation of competences.

Key words: agri-environmental policy; fiscal federalism; principle of subsidiarity; fiscal equivalence; agri-environmental spill-overs

Zusammenfassung

Die Föderalismustheorie bietet einen normativen Rahmen für die grundsätzliche Bewertung vorliegender Kompetenzstrukturen. Um auch faktisch relevante Reformpotenziale für eine effiziente Agrarumweltpolitik ableiten zu können, ist eine Konkretisierung der generellen theoretischen Kriterien erforderlich. Daher werden zunächst die abstrakten Parameter, die den optimalen Zentralisierungsgrad nach der Theorie bestimmen, mit Besonderheiten des Agrarsektors konfrontiert. Weiterhin werden Teilkompetenzen für agrarumweltpolitische Zuständigkeiten spezifiziert, um eine mögliche Verletzung des Prinzips fiskalischer Äquivalenz zu identifizieren. Auf dieser Grundlage lassen sich Defizite am Beispiel von Agrarumweltprogrammen ausmachen, die eine veränderte Kompetenzgestaltung verlangen.

Schlüsselwörter: Agrarumweltpolitik; Föderalismustheorie; Subsidiarität; Kompetenzgestaltung; Prinzip fiskalischer Äquivalenz; landwirtschaftliche Umweltexternalitäten

1 Einleitung: politischer Hintergrund

Das Subsidiaritätsprinzip fand im europäischen Kontext mit der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 zunächst begrenzt auf die umweltpolitische Kompetenzgestaltung Eingang in die Europäischen Verträge (Ex-Artikel 130r EG-Vertrag¹). Erst mit dem Maastrichter Vertrag von 1992 wurde es als politikumfassendes Konzept ausgeweitet (Artikel 5/ Ex-Artikel 3b EG-Vertrag). Hiernach besteht für die Übernahme von Politikbereichen auf die europäische Ebene ein Begründungsgebot (DAMS et al., 1994, S. 940; THIEL, 1995; SCHRÖER, 1992), indem der Nachweis zu erfolgen hat, dass die betrachteten Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend von den Mitgliedstaaten zu realisieren sind (SAUERLAND, 1997, S. 54 ff.).

Aktuelle Relevanz gewinnt die Konkretisierung der Kompetenzgestaltung durch die EU-Erweiterung: nicht nur für die Kandidatenländer stellt sich die Frage geeigneter Zu-

ständigkeiten zur Realisierung des *Acquis Communautaire*, auch in der EU-15 besteht die Sorge, in einer erweiterten EU an die Grenzen administrativer Umsetzbarkeit zu gelangen. Fragen der Renationalisierung wurden auch auf dem EU-Gipfel im Dezember 2001 in Laeken durch die Notwendigkeit einer verbesserten Aufteilung und Definition von Kompetenzen unter Berücksichtigung nicht nur der Mitgliedstaaten, sondern auch der Regionen betont (EU-Kommission, 2001a).

In Bezug auf agrarpolitische Kompetenzen wurden einige Umstrukturierungen von Zuständigkeiten in jüngster Zeit eingeleitet:

- mit der Agenda 2000 wurden selbst für den traditionell europäisch geregelten Politikbereich der Markt- und Preispolitik mit der Horizontalen Verordnung (cross compliance, Modulation) vermehrt nationale Freiheitsgrade eingeführt.
- im Bereich der Lebensmittelsicherheit führte die Gründung der neuen Europäischen Lebensmittellagentur zur klaren Trennung der Kompetenzen für Risikoschätzung und –management.

Der in Kürze anstehende Mid-term Review der Kommission zur Agenda 2000 wird die Grundlage für weitere Reformen bilden, die insbesondere innerhalb der „Zweiten Säule“ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums, Aspekte nationaler Gestaltungsspielräume und der Kofinanzierung betreffen (BMVEL, 2002).

Zur Beurteilung vorliegender Kompetenzstrukturen und Identifizierung bestehender Reformpotenziale bietet die Föderalismustheorie einen normativen Rahmen. Um für konkrete agrarumweltpolitische Maßnahmen eine praxisrelevante Entscheidungshilfe gewinnen zu können, werden ihre grundlegenden Kriterien im Folgenden auf agrarspezifische Besonderheiten angewendet (RUDLOFF et al., 2000)².

2 Föderalismustheoretische Grundlagen

Die Ökonomische Theorie des Föderalismus dient zur Ableitung von Effizienzkriterien für die Optimierung von öffentlich wahrgenommenen Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen (STEHN, 1993, S. 4). Unter öffentlicher Zuständigkeit ist dabei nicht lediglich die Produktion einer Leistung zu verstehen, sondern weiter gefasst das gesamte Spektrum von der Entscheidung über die Notwendigkeit einer öffentlichen Lösung bis hin zum tatsächlich öffentlich realisierten Angebot einer Leistung (SAUERLAND, 1997, S. 32). Diesem Verständnis folgend kann daher eine öffentliche Verantwortlichkeit auch die Durchsetzung von Bedingungen um-

1) Für Deutschland existiert keine verfassungsrechtliche Verankerung, allerdings kann das Subsidiaritätsprinzip mit Gründung der Republik als „immanentes Verfassungsprinzip“ angesehen werden (DAMS et al., 1994, S. 938).

2) Die Beurteilung von Anwendungsmöglichkeiten der Föderalismustheorie für konkrete agrarumweltpolitische Kompetenzen gründet auf einem umfassenden interdisziplinären Forschungsprojekt für die Robert Bosch Stiftung 1999–2000.

fassen, die private Marktlösungen ermöglichten (BIEHL, 1988).

In Anlehnung an die MUSGRAVESche Differenzierung öffentlicher Aufgaben richten sich die nachfolgenden Parameter auf die Aspekte bei der Lösung öffentlicher Umweltaufgaben, die sich auf die Allokationsaufgabe beziehen (vgl. zur Abgrenzung MUSGRAVE et al., 1994; ZIMMERMANN et al., 1994; KARL, 1998)³).

2.1 Bestimmungsfaktoren zur Ableitung des optimalen Zentralisierungsgrads

Der optimale Zentralisierungsgrad beschreibt die zuständige Ebene, durch die das Gesamtkostenminimum aus Zentralisierungs- und Dezentralisierungskosten realisiert wird (ESER, 1996, S. 90 f). Die Kosten der Zentralisierung erfassen dabei den Verzicht auf Vorteile einer dezentralen Ebene, die Kosten der Dezentralisierung dagegen den Verzicht auf Vorteile einer zentralen Zuständigkeit.

Nachfolgende Abbildung 1 zeigt den Verlauf dieser Kosten in Abhängigkeit vom Zentralisierungsgrad, der die beteiligten föderalen Ebenen angibt: Ebenen in Richtung Zentralisierung sind dann bspw. die europäische und internationale Ebene. In Richtung Dezentralisierung lassen sich die Ebenen der Nation und der Regionen einordnen (BUCHANAN, 1965; BIEHL, 1987, S. 64 ff.)⁴).

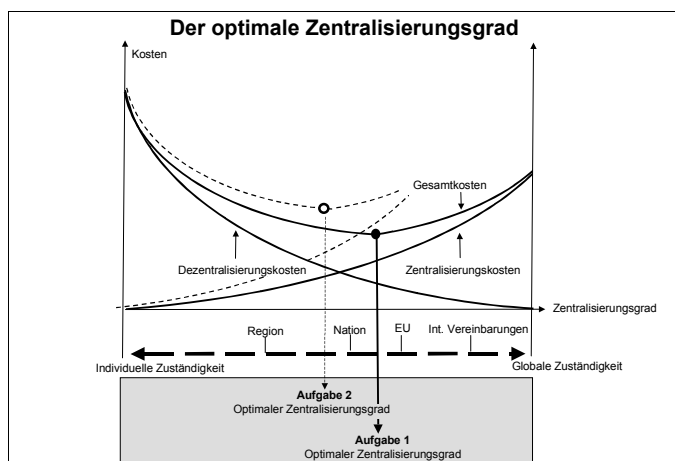


Abbildung 1

Bei dem dargestellten Verlauf der Gesamtkosten für Aufgabe 1 liegt das Optimum im Vergleich zu Aufgabe 2 auf einer zentraleren Ebene.

Zu den **Kosten einer zentralen Zuständigkeit** zählen dabei im Einzelnen:

- Präferenz- bzw. Informationskosten

Nach dem Dezentralisierungstheorem von OATES (OATES, 1972, S. 35) können dezentral lokalisierbare, differenzierte Präferenzen hinsichtlich einer bestimmten Aufgabe unterschiedliche wohlfahrtsmaximierende Niveaus der Aufgabenerfüllung bestimmen⁵). Regionale

3) Vgl. Umweltpolitik als "primäre Allokationsaufgabe" bei ZIMMERMANN und KAHLENBORN (1994, S. 33). Zu einer Gesamtübersicht über gesamtwirtschaftliche Ziele der Umweltpolitik vgl. KARL (1998, S. 1000–1149).

4) Unabhängig von bestehenden föderalen Ebenen lässt sich die optimale Ebene i.S. der optimalen Clubgröße ableiten. Vgl. BUCHANAN (1965, S. 1–14) und BIEHL (1987, S. 64 ff.).

5) Unter der Annahme lokal begrenzter Güter (keine interregionalen

Präferenzunterschiede für Umwelt-niveaus können dabei aus regionalen Divergenzen der wirtschaftlichen Entwicklung und dem resultierenden Einkommensstand, den Ausbildungssystemen und –niveaus, aus unterschiedlich implementierten Rechtsordnungen und damit der Bestimmung der property rights an betrachteten Umweltgütern resultieren. Mit steigender Anzahl regionaler Nutzenräume bzw. steigender Divergenz der regionalen Präferenzen erhöhen sich die Wohlfahrtsverluste bei zentraler Entscheidung über ein Umwelt-niveau, wenn diese sich auf Durchschnittspräferenzen gründet. Prinzipiell kann auch eine zentrale Ebene dezentrale Präferenzunterschiede erfassen, was allerdings Kosten der Informationsgewinnung nach sich zieht (KLEMMER, 1995, S. 324).

Auch die *Abstimmungsregel* im Entscheidungsverfahren, innerhalb dessen über ein Leistungsangebot abgestimmt wird, bestimmt die Präferenzkosten (BIEHL, 1987, S. 66): Einstimmigkeit führt durch die Veto-Möglichkeit zu geringeren Präferenzkosten als eine Mehrheitsregel aber auch zu höheren Konsensfindungskosten⁶).

- Effizienzverluste durch geringeren Innovationswettbewerb

Im Wettbewerb zwischen dezentralen Regionen kann es zu gesamtwirtschaftlichen Effizienzgewinnen kommen. Im Nebeneinander unterschiedlicher regionaler Lösungen können beispielsweise Technologien imitiert werden oder ein interregionaler Austausch von Know-how zur Lösung der spezifischen Umweltaufgabe erfolgen. Bei einer zentralen Zuständigkeit wird, wenn diese durch eine einheitliche Lösungsstrategie gekennzeichnet ist, auf diese Vorteile verzichtet (ESER, 1996, S. 79).

- Regionale Divergenzen der Vermeidungskosten

Bei Auflösung der Annahme identischer Bereitstellungskosten innerhalb des Dezentralisierungstheorems, kann sich die Überlegenheit regionaler Zuständigkeiten ergeben. Vermeidungskosten erfassen Gewinn- oder Nutzen einbußen aus der Reduktion der belastenden Wirtschaftsaktivität. Die Wohlfahrtsverluste aus einem zentral festgelegten Niveau an regionaler Umweltleistung sind in Abbildung 2 mit Hilfe der grau unterlegten Flächen für die Regionen A und B dargestellt.

Steigende **Kosten der Dezentralisierung** dagegen wirken in Richtung einer Zentralisierung und erfassen im Einzelnen:

- Räumliche Ausbreitung interregionaler externer Effekte

Sind bei interregional wirkenden Externalitäten einzelne Regionen für die Internalisierung zuständig, so besteht das Risiko, dass Regionen sich als Freifahrer verhalten.

Externalitäten) sowie identischer Bereitstellungskosten auf zentraler und dezentraler Ebene (konstante Skalenerträge).

6) Die Präferenzkosten sind in diesem Zusammenhang als Überstimmungskosten zu verstehen und reflektieren die Nutzenverluste der Überstimmten in Abhängigkeit von dem Kreis, der an der Abstimmung oder Entscheidung über eine Umweltleistung beteiligt ist. Je mehr Akteure ihre Präferenzen im Verlauf der Entscheidung zum Ausdruck bringen konnten, umso geringer sind die Überstimmungskosten und umgekehrt. Sowohl auf der dezentralen als auch auf der zentralen Ebene können unterschiedliche Abstimmungsverfahren vorliegen, die die Präferenzkosten beeinflussen. Ohne Berücksichtigung des Abstimmungsverfahrens lässt sich somit nicht per se eine Überlegenheit dezentraler Kompetenzebenen konstatieren.

Nach dem Gefangenenden-Dilemma resultieren daraus gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsverluste für alle betrachteten Regionen. Eine optimale Lösung in Form einer zentralen Verantwortung über den gesamten Externalitätenraum hinweg kann dabei auch mittels interregionaler Verhandlungslösungen realisiert werden.

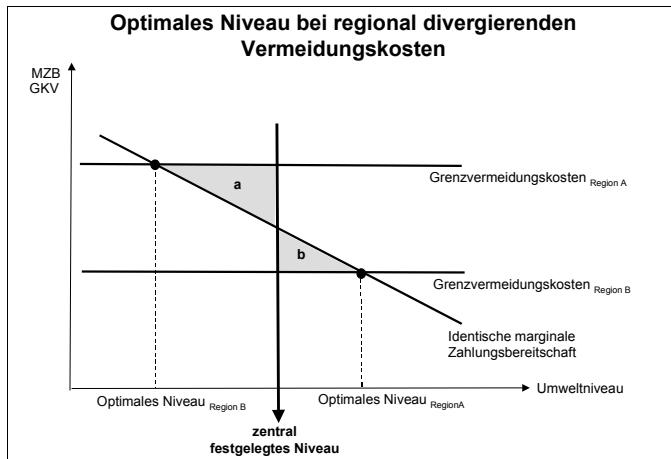


Abbildung 2

Der *physische Ausdehnungsgrad* der betrachteten Umwelteffekte beschreibt dabei zunächst den Raum *potenzieller* Externalitäten. Erst durch Spezifizierung der *tatsächlich* und möglicherweise auch regional unterschiedlich beeinflussten Gewinn- oder Nutzenfunktionen wirtschaftlicher Akteure erfolgt die Identifizierung des tatsächlichen externen Effektes. Der Wirkungskreis wird beeinflusst durch eine Vielzahl physischer Gegebenheiten, abhängig vom betrachteten Umweltproblem, wie z.B. der Ausdehnung beteiligter Umweltmedien (räumlich begrenzte Externalitäten bei lokalen Gewässern, überregionale Externalitäten bei Fließgewässern), den Diffusionseigenschaften beteiligter Stoffe (Löslichkeit, Ablagerung, Ausfällung), dem Ausmaß bereits vorliegender Ausgangsbelastung (erreichte Sättigungsgrenze, bestehendes Absorptionspotenzial). In diesen Kontext lassen sich auch Verbundeffekte wie z.B. im Bereich der Biotopvernetzung einordnen: die Wirkung von vernetzten Strukturen kann sich bei wandernden Arten weit über den Standort dieser Regionen hinaus erstrecken. Die Isolation von Biotopen, die von diesen wandernden Arten nicht zu nutzen sind, hat daher interregionale externe Effekte zur Folge und verlangt eine zwischen den beteiligten Ebenen abgestimmte Lösung zum Schutz dieser Arten. Zur Kennzeichnung der Ausbreitung von Externalitäten ist ihr Einfluss auf Nutzenfunktionen zu bestimmen, der auch Akteure erfasst, die nur unmittelbar von der physischen Wirkung des öffentlichen Guts betroffen sind (Optionswerte, Existenzwerte, Vermächtniswerte).

- Verzicht auf economies of scale and scope

Bei einer dezentralen Zuständigkeit wird auf mögliche economies of scale and scope bei den Bereitstellungskosten verzichtet. Diese umfassen Kosteneinsparungen bei der Bereitstellung größerer Umfänge der erbrachten Umweltleistung. Aber auch bei den die eigentliche Bereitstellung begleitenden Verwaltungsprozessen wie Planung, Kontrolle oder Sanktionierung (siehe Durchfüh-

ungskompetenz) können sie bspw. durch effizientere Datensammlung und -verarbeitung auf einer zentralen Ebene auftreten. Über die Zusammenlegung verschiedener regionaler Zuständigkeiten z.B. innerhalb der Umweltverwaltung können economies of scope durch die bessere Auslastung von Know-how oder anderen Ressourcen entstehen (JUNKERNHEINRICH, 1995, S. 44).

Nach dem „perfect mapping“⁷⁾ kann die für jede Umweltbelastung spezifische Ausprägung der genannten Zentralisierungs- und Dezentralisierungskosten zu einer Vielzahl belastungsspezifischer optimaler Zuständigkeiten führen (ZIMMERMANN et al., 1994, S. 42). In Abbildung 1 sind bspw. höhere Zentralisierungskosten für die Aufgabe 2 abgebildet, was auf einen eher dezentralen optimalen Zentralisierungsgrad wirkt.

2.2 Das Prinzip fiskalischer Äquivalenz: Allokation von Teilkompetenzen

Öffentliche Umweltaufgaben werden im Rahmen verschiedener Teilzuständigkeiten geleistet, die nach dem wissenschaftlichen Beirat beim BML (1998, S. 3–6) wie folgt zu differenzieren sind:

- Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz

Hierunter fallen alle Vorgaben zur Gestaltung einer öffentlichen Aufgabe, wie die Entscheidung über anzustrebende Umweltzustände (Leitbilder, Standards) und dafür einzusetzender Instrumente, die Konkretisierung der Finanzierungsform oder die Festlegung von Sanktionsbedingungen (Maßnahmen, Bußgeldergestaltung)⁸⁾.

- Durchführungskompetenz

Die Durchführungskompetenz erfasst den Vollzug einer Aufgabe, der weiterhin in Teilbereiche wie *Beratung*, *Kontrolle* und *Sanktion* unterschieden werden kann.

- Finanzierungskompetenz

Diese Teilkompetenz umfasst u.a. die *Ausgabenverantwortung* für die Lösung einer Aufgabe. Die Einnahmenverantwortung spielt eine wesentliche Rolle, um die verantwortliche Ebene in die Lage der Aufgabenerfüllung zu versetzen (EWRINGMANN et al., 2000).

Die Abgrenzung vor allem der Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz von den übrigen Kompetenzbereichen ist nicht immer eindeutig. So liegen Entscheidungen auch dem Bereich der Durchführung in Form von Ermessensspielräumen (HANSMANN, 1995, S. 25 f.) und der Finanzierung (z.B. durch Festlegung der Höhe und Struktur von Ausgaben- und Einnahmenbereichen) zugrunde.

7) Das Prinzip des „perfect mapping“ beschreibt in diesem Zusammenhang eine Konstruktion, bei der für jedes einzelne öffentliche Gut die optimale Kollektivgröße bestimmt wird. Bei einer Vielzahl öffentlicher Güter führt „perfect mapping“ an die Grenzen administrativer Umsetzbarkeit, so dass eine Zusammenfassung von Gütern mit ähnlicher Kollektivgröße in eine gemeinsame Zuständigkeit kostenminimierend wirkt. Anders ausgedrückt führt eine Optimierung über das gesamte Aufgabenspektrum hinweg zu einer Zusammenlegung von Verantwortlichkeiten für Aufgaben mit ähnlicher Kostenstruktur, d.h. bei möglichst geringen Abweichungen der optimalen Zentralisierungsgrade.

8) Zum Teil wird die Zuordnung der Entscheidungskompetenz in Deutschland durch die grundgesetzlich geregelte Gesetzgebungszuständigkeit in Art. 30 bzw. Art. 70 bis 75 GG abgedeckt.

Für die Identifizierung des optimalen Zentralisierungsgrades sind die jeweils aufgabenspezifischen Zentralisierungs- und Dezentralisierungskosten zu spezifizieren: für die *Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz* sind insbesondere die Ausbreitung der Externalitäten im Raum sowie Präferenzunterschiede zur Bestimmung des optimalen Umwelt-niveaus relevant. Für den Bereich der *Durchführung* sind die wesentlichen Kriterien die economies of scale and scope, wie sie sich bspw. bei der Datenverarbeitung in der Verwaltung realisieren lassen. Hiernach kann für den Bereich der Durchführung, unabhängig von der Zuordnung der anderen Teilkompetenzen, immer eine zentrale Ebene überlegen sein (SCHEELE, 1997, S. 54).

Die Zuordnung einzelner Teilkompetenzen zu unterschiedlichen Ebenen erhöht tendenziell die Transaktionskosten durch den resultierenden Abstimmungsbedarf zwischen den einzelnen Ebenen. Als ein übergeordnetes Prinzip, das alle Teilkompetenzen erfasst, ist das *Prinzip der fiskalischen Äquivalenz* zu verstehen: Hiernach ist die Übereinstimmung des Kreises der Nutzer öffentlicher Güter mit dem der jeweiligen Entscheider über den Umfang der öffentlichen Güter und dem Kreis der Finanzierer als optimale Lösung anzustreben (OLSON, 1969; SAUERLAND, 1997, S. 42 f.). Bei Abweichungen von diesem Prinzip ist die suboptimale Versorgung mit der betrachteten Leistung die Folge, wobei es sowohl zu Überversorgung als auch zu Unterversorgung kommen kann (SAUERLAND, 1997, S. 82). Abhängig davon, ob bei der Optimierung eine Orientierung an gegebenen Gebietskörperschaften erfolgt, lassen sich weiterhin nachfolgende Prinzipien unterscheiden (BIEHL, 1987, S. 66 und OATES, 1972, S. 34): Nach dem *Korrespondenzprinzip* erfolgt die Optimierung losgelöst von bestehenden Gebietskörperschaften. Die Ableitung der optimalen Bereitstellung- und Nutzenräume erfolgt damit ausschließlich abhängig vom Ausbreitungsgrad der Externalität (funktionale Äquivalenz). Ist die bestehende Struktur der Gebietskörperschaften an diese optimalen Zuständigkeitsräume anzupassen⁹⁾, sind die resultierenden wohlfahrtsmindernden Transaktionskosten zu berücksichtigen. Nach dem *Kongruenzprinzip* werden bestehende Gebietskörperschaften mit den Aufgaben betraut, deren Wirkungskreis dem Hoheitsgebiet der Gebietskörperschaft möglichst weitgehend entspricht (territoriale Äquivalenz) (ESER, 1996, S. 76).

3 Konkretisierung föderalistischer Kriterien durch Besonderheiten im Agrarumweltbereich

3.1 Raumwirkung agrarspezifischer externer Effekte

Ausgangspunkt für die Ableitung des Ausbreitungskreises landwirtschaftlich verursachter Externalitäten bietet zunächst die physische Raumwirkung von Agrarumweltwirkungen, wie in Abbildung 3 wiedergegeben ist (RUDLOFF et al., 2000, S. 54–55).

(1) Physischer Ausbreitungskreis

Die physische Ausdehnung bestimmt sich vor allem durch die Dimension der von landwirtschaftlichen Aktivitäten (Zeilen) beeinflussten Schutzgüter (Spalten)¹⁰⁾.

Für agrarspezifische Umweltwirkungen besteht vielfach das Problem diffuser Emissionsquellen, was insbesondere im Bereich landwirtschaftlich bedingter Gewässerbelastung problematisch ist (STEINER et al., 1996, S. 28). Hieraus resultiert die Schwierigkeit, dass die Zuordnung dieser Wirkungen zu einzelnen Verursachern erschwert ist, was Einfluss auf die Durchführungskompetenz hat: Beratung und Kontrolle sind dabei auf kleinräumige Informationen angewiesen und sollen sich daher auf dezentrale Informationsgewinnung gründen.

(2) Allokation von Belastungspotenzialen im Raum

Die physische Ausbreitung der Umweltwirkung ist weiterhin zu ergänzen um die Komponente der Anordnungsstruktur der verursachenden Produktionstätigkeit im Gesamt-raum. Regional können Umwelteffekte unterschiedlich stark auftreten, so dass bei gleicher Raumwirkung der betrachteten Aktivität „hot spots“ resultieren, was die regionale Relevanz einer Lösung erhöht. Als Beispiel ist hier das Problem der Ammoniakemissionen und der Gülle-anfall in Veredlungsregionen anzuführen. Nachfolgende Faktoren bestimmen die räumliche Verteilung landwirtschaftlicher Produktionsstandorte und die damit verbundenen Belastungspotenziale in der Landwirtschaft:

- Entfernung zum Vermarktungszentrum und Transportkosten

Insbesondere in traditionellen Ansätzen der Standorttheorie (SUNTUM, 1999, S. 534), gelten Transportkosten als wesentliche Bestimmungsfaktoren für die Anordnung von Produktionsstrukturen im Raum (VON ALVENSLEBEN, 1995). Abhängig von der Marktleistung und den mit zunehmender Entfernung vom Vermarktungszentrum steigenden Transportkosten erfolgt hiernach eine Anordnung von Produktionsstandorten in konzentrischen Ringen um das (punktuelle) Vermarktungszentrum (THÜNEN, 1826). Jüngere empirische Analysen zu diesem Ansatz lassen allerdings die Relevanz anderer Parameter wie Betriebsgrößen und Bodenqualitäten erkennen (STAMER, 1995, S. 52).

- Agglomerationsvorteile und Pfadabhängigkeiten

Abhängig vom volkswirtschaftlichen Industrialisierungsgrad gewinnen zunehmend andere Einflussfaktoren als Transportkosten Einfluss auf die räumliche Struktur von Wirtschaftssektoren (BAUER et al., 1995, S. 66). So wirken bspw. Kostenersparnisse aufgrund der gemeinsamen Nutzung vorliegender Infrastrukturen als Agglomerationsvorteile auf eine regionale Konzentration mehrerer Betriebe gleicher oder verschiedener Branchen hin (SCHÄTZL, 1996, S. 32). In ähnlicher Weise erklärt auch der Ansatz der Pfadabhängigkeit regional konzentrierte

9) Für Deutschland wird z.B. die Möglichkeit einer Neugliederung des Bundesgebiets im Art. 29 GG geregelt.

10) Nicht berücksichtigt ist die Raumwirkung internationaler Arbeitsteilung, die beispielsweise daraus entsteht, dass der Konsum oder die Weiterverarbeitung von importierten Produkten Umweltwirkungen im Importland nach sich zieht, die wiederum regional begrenzt sein können. Zur Berücksichtigung dieser Raumeffekte vgl. RUDLOFF (2002).

Physische Ausbreitung ausgewählter landwirtschaftlich bedingter Umwelteffekte

Schutzgut	Boden				Wasser		Klima	Biotische Ressourcen			
	Regelungs- funktion	Produktions- funktion	Grundwasser	Oberflächen- wasser		Genetische Vielfalt	Ökosystem- funktion				
Aktivität											
(1) Ausbringung von Dünge-, Pflanzenschutzmitteln, Klärschlamm und Kompost											
Düngemiteinsatz											
- mineralisch											
- organisch											
Pflanzenschutzmitteleinsatz											
Klärschl.-/Kompostausbringung											
(2) Einsatz von Maschinen und Energieträgern											
Maschineneinsatz											
Einsatz von Energieträgern											
(3) Spezielle Anbauverfahren und extensive Nutzungsformen											
Fruchtfolgewahl											
Flächenstilllegung (Marktord.)											
Anlage von Hecken											
Anlage von Sonderbiotopen											
Anlage von Ackerrandstreifen											
Anlage von Uferrandstreifen											
Anlage von sonst. Krautstreifen											
Nutzungsaufgabe, 20j. Stilllegung											
Umwidmung Acker- in Grünland											
(4) Tierhaltung: Fütterung und Aufstallung											
Fütterung											
Aufstallungssysteme (u. Entmist.)											
(5) Tierhaltung: Viehbesatz und Grünlandnutzung											
Viehbesatz (Haltungsdichte)											
Grünlandnutzung (Art, Intensität)											
(6) Entwässerung											
(7) Aufforstung											

keine potenzielle Wirkung	
eher regional	
eher national	
eher international bis global	

Abbildung 3

Branchenstrukturen (BRANDES, 1995)¹¹). Andere, lern- und suchtheoretisch fundierte Ansätze, zielen auf die Diffusion von Know-how oder technischem Fortschritt zwischen Regionen als Erklärung für daraus resultierende Strukturen in den Regionen ab. Als Beispiel für die genannten Aspekte kann die Förderung der Schweinemast im nordwestlichen Raum Deutschlands durch bereits vorhandene Schlachtungs- und Vermarktungsstrukturen genannt werden (SCHÄTZL, 1996, S. 111).

(3) Gesamtwirtschaftliche Bedingungen

Die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen beeinflussen in Form von Beschäftigungsalternativen die Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Produktion und damit die Vorzüglichkeit einer Produktionsaufgabe oder übergangsweise die Umstellung auf den Nebenerwerb (HENRICHSMEYER et al., 1991, S. 354). Eine regional hohe Arbeitslosenquote unterstützt den Verbleib in der Landwirtschaft mit den damit zusammenhängenden regionalen Belastungs- oder Entlastungspotenzialen. Auch politische Faktoren, wie die allgemeine Liberalisierungstendenz, beeinflussen über

den Strukturwandel die relativen Einkommensunterschiede innerhalb und außerhalb des Agrarsektors. Weiterhin bestimmen diese Rahmenbedingungen die konkurrierenden Nutzungsansprüche um die knappe Fläche, z.B. über regionale Unterschiede der Ab- und Zuwanderung von Arbeitskräften, was zu spezifischen landwirtschaftlich oder konsumentenverursachten Umweltwirkungen im Raum führen kann. Inwieweit im Vergleich zur landwirtschaftlichen Flächennutzung eine alternative Nutzung zur Verringerung oder Erhöhung von Belastungspotenzialen führt, ist im Einzelnen zu prüfen (MARKUSSE, 1991).

(4) Politische Einflussfaktoren

Die räumliche Divergenz von Umweltproblempotenzialen kann auch durch agrarpolitische Eingriffe, deren Intensität eine wesentliche Besonderheit dieses Sektors gegenüber anderen darstellt, bestimmt sein. Bezogen auf Argumente der traditionellen Standorttheorie wirkt eine politisch bedingte relative Preiserhöhung für ein Gut über die Erhöhung der erzielbaren Marktleistung dieses Produktionsverfahrens zu dessen flächenmäßiger Ausdehnung zu Ungunsten anderer Verfahren.

Trotz weitreichender europäischer Kompetenz im Bereich der *Markt- und Preispolitik* bereits seit Gründung der EWG existieren nationale Spielräume (Wissenschaftlicher Beirat

¹¹) Diese Externalitäten sind als Ausstrahlungseffekte von vorliegenden Vermarktungsstrukturen vor Ort auf Akteure außerhalb dieser Region zu verstehen und entsprechen damit einem überregional wirkenden öffentlichen Gut.

BML, 1998, S. 23–27; LAASER et al., 1993, S. 44–45): z.B. erfolgte die Festlegung der technischen Ansatzstelle der Milchquoten auf Einzelbetriebe oder Molkereien durch die Mitgliedstaaten.

Eine Tendenz zu weitergreifenden dezentralen Freiheitsgraden ist innerhalb der Agenda 2000 erkennbar, indem die Kürzung von Direktzahlungen innerhalb von cross compliance und Modulation national entschieden wird (AGRA-EUROPE, 1999). Ein weiteres Beispiel ist die freie nationale Verfügung über Mittel der nationalen Ergänzungsbeiträge in der Rindfleischmarktordnung, die abhängig von der nationalen Relevanz zur Unterstützung des Rindfleisch- oder des Milchsektors einzusetzen sind.

Auch im Rahmen der „Zweiten Säule“, der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raumes, findet sich eine Vielzahl von Maßnahmen mit Einfluss auf potenzielle regionale Umweltwirkungen: Die stärkere EU-Förderung von Agrarumweltmaßnahmen innerhalb von Ziel-1-Regionen im Vergleich zu anderen Regionen kann tendenziell zu höherem regionalem Umweltangebot führen. Neben umweltbezogenen Maßnahmen werden auch weitere Ziele wie die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit verfolgt, die über die Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Produktion ebenfalls Auswirkungen auf regionale Produktions- und Belastungsstrukturen haben können. Hierzu gehört auch die explizit stärkere Verknüpfung strukturpolitischer und umweltpolitischer Maßnahmen, wie die Einstufung von Gebieten mit besonderen Umweltauflagen als benachteiligte Gebiete (AGRA-EUROPE, 1999).

Im Rahmen der allgemeinen agrarpolitischen Liberalisierungstendenz und damit der Abkehr von traditioneller Markt- und Preispolitik wird insgesamt das Argument, die „Zweite Säule“ als Begleitung der zentral gestalteten Markt- und Preispolitik ebenfalls zentral zuzuordnen, weiterhin an Bedeutung verlieren (Wissenschaftlicher Beirat BML, 1998, S. 29).

3.2 Regionale Präferenzunterschiede für Agrarumweltleistungen

Regionale Divergenzen der Präferenzen für bzw. der Nachfrage nach Agrarumweltleistungen sprechen für eine dezentrale Kompetenzzuweisung und sind im Agrarbereich durch nachfolgende Faktoren bestimmt:

(1) Umweltknappheit im Agrarsektor

Bei Anwendung des ersten Gossenschen Gesetzes ist zusätzlicher Nutzen aus einer zusätzlichen Einheit an Umweltleistungen in umweltreicheren bzw. ländlichen Regionen aufgrund des Sättigungseffektes geringer als in Regionen mit knapper Umweltausstattung (CANSIER, 1993, S. 354). Allerdings muss auch die Nachfrage von Konsumenten, die nicht vor Ort lokalisierbar sind, berücksichtigt werden (Options- und Existenzwerte). Als Beispiel sind naturgeprägte Tourismusregionen zu nennen, für die eine hohe Nachfrage der Touristen gerade wegen der hohen Umweltverfügbarkeit besteht (PRUCKNER, 1994, S. 143 ff.).

(2) Einkommenseinfluss

Für den möglichen Einfluss des Einkommens kann differenziert werden zwischen der Nachfrage nach Lebensmitteln einerseits und Umweltleistungen als Kuppelprodukt der Le-

bensmittelproduktion andererseits. Nach dem ENGELSchen Gesetz ist eine hohe Priorität für niedrigpreisige Lebensmittel bei geringem Einkommen zu erwarten. Charakterisiert man Umweltleistungen als superiores Gut, dann steigt dagegen die Nachfrage nach Umweltleistungen mit steigendem Einkommen.

In Abhängigkeit von interregionalen Einkommensdisparitäten können somit regionale Divergenzen der Nachfrage nach Agrarumweltleistungen einerseits bzw. nach preisgünstigen Lebensmitteln andererseits auftreten. Es lassen sich außerdem eine Reihe soziologischer Faktoren anführen, die zu einer regionalen Differenzierung der Präferenzen für bestimmte agrarische Umweltleistungen führen können (HÜBLER et al., 1980, S. 47 ff.; WITZKE et al., 2001). Hierzu gehören z.B. Unterschiede im Freizeitverhalten oder regional divergierende Nahrungsgewohnheiten. Darüber hinaus wird die Nachfrage nach Umweltgütern durch den Informationsstand bzw. das Ausbildungsniveau beeinflusst, wobei letzteres sich wiederum durch das Einkommen erklären lässt (ZIMMERMANN, 1995). Der öffentliche Informationsstand oder zumindest die Aufmerksamkeit bei agrarischen Umweltwirkungen ist auch durch eine Vielzahl von landwirtschaftlichen Umwelt- und Lebensmittelskandalen der jüngsten Zeit gestiegen (VON ALVENSLEBEN, 1998). Aber auch in Form wachsender Sensibilität gegenüber der finanziellen Unterstützung der Agrarproduktion, bspw. im Rahmen der Auseinandersetzung zur Verletzung des Verursacherprinzips im Wasserhaushaltsgesetz, tritt eine zunehmende Auseinandersetzung mit Umwelteffekten der Landwirtschaft deutlich zu Tage.

(3) Politische Einflussfaktoren

- Transparenz durch Abkehr von der traditionellen Preisstützung

Die seit der EU-Agrarreform von 1992 zunehmende Transparenz der Protektion des Agrarsektors durch stärkere Betonung direkter Einkommenstransfers als allmähliche Ablösung produktgebundener Subventionen (Decoupling) sowie eine gesamtwirtschaftlich angespannte Situation kann die gesellschaftliche Toleranz zur Unterstützung des Sektors Landwirtschaft verringern. Vor diesem Hintergrund wird sich in Zukunft der gesellschaftliche Konsens über die Förderung des Agrarsektors möglicherweise zunehmend auf die Produktion landwirtschaftlicher „Kuppelprodukte“ wie den „Erhalt der Kulturlandschaft“, die Erzeugung einer „regionalen Identität“ oder „ökologischer Leistungen“ konzentrieren (Sachverständigenrat für Umweltfragen, 1996, S. 71).

- Entscheidungsverfahren

Die Besonderheit der langen Tradition einer europäisch gestalteten Agrarpolitik beeinflusst auch über die langjährig bestehenden und z.T. weiterentwickelten Verfahren der Beschlussfassung die mögliche Berücksichtigung von (national) divergierenden Präferenzen. Zur Beschleunigung der Entscheidungsverfahren gewannen Mehrheitsregeln mit der Zeit an Bedeutung, die zwar die Konsensfindungskosten senken, aber die Überstimmungskosten erhöhen. Regelungsbereiche mit Agrarbezug, für die weiterhin *Einstimmigkeit* vorgeschrieben ist, sind die Bodennutzung, die Raumordnung und auch der

Wasserschutz (Artikel 175 EG-Vertrag). Diese Minimierung der Überstimmungskosten ist aus ökonomischer Sicht bei regionalen Umweltgütern wie der Bodennutzung und Raumordnung effizienzfördernd. *Mehrheitsregeln* sind inzwischen gültig für alle Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) (Artikel 37 EG-Vertrag). Für die oftmals regional wirkenden agrarumweltpolitischen Maßnahmen innerhalb der „Zweiten Säule“ der GAP führt die mögliche Überstimmung zu ansteigenden Präferenzkosten.

3.3 Regionale Divergenzen landwirtschaftlicher Vermeidungskosten

Auch regionale Unterschiede der Bereitstellungskosten einer Umweltentlastung führen im regionalen Vergleich zu unterschiedlichen, optimalen Entlastungsniveaus und können eine dezentrale Zuständigkeit begründen.

(1) Natürliche Standortfaktoren

Landwirtschaftliche Entscheidungskosten hängen u.a. von den natürlichen Standortbedingungen ab, da bspw. eine identische Verringerung der speziellen Intensität (Pflanzenschutzmittel-, Düngemiteleininsatz) auf Gunststandorten zu höheren Opportunitätskosten in Form von Ertrags- und Einkommenseinbußen führen kann als auf Marginalstandorten (BAUDOUX et al., 1997)¹². Die Art potenzieller Vermeidungsstrategien wird ebenfalls durch diese natürlichen Faktoren beeinflusst: so kann zur Verringerung von Grundwasserbelastungen – abhängig von der Durchlässigkeit des Bodens oder der Erosionsgefahr – die Anpassung der Düngungsterminierung ausreichen oder eine Reduktion der Ausbringungsmenge erforderlich sein. Untersuchungen zu Einkommenseinbußen durch Einhalten bestimmter Umweltschutzmaßnahmen bei Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben zeigen die relativ günstigere Anpassung der Nebenerwerbsbetriebe, v.a. im Bereich zeitlicher Vorgaben wie der termingerechten N-Düngung in Wasserschutzgebieten (BAUDOUX et al., 1997, S. 191).

(2) Diffuse Emissionsquellen

Die räumliche Streuung einzelner Belastungsquellen bedeutet die Notwendigkeit kleinräumig verfügbarer Informationen. Dieser z.T. schlagbezogene Informationsbedarf spricht für eine dezentrale Informationserhebung. Allerdings kann, je nach Umweltproblem, zur Erfassung der ökosystemaren Wirkungszusammenhänge auch ein Austausch zwischen den einzelnen beteiligten und erhebenden Teilregionen nötig sein. Eine solche *Koordination* bei der Datenerhebung ist z.B. bei lokaler Bodenverdichtung in einer Region sinnvoll, die überregional wirkende Eutrophierungen eines Gewässerlaufes verursacht. Aufgrund technisch-administrativer Ausstattung kann auf einer höheren, *zentralen* Ebene die *Informationsverarbeitung und -auswertung* bei vorliegenden economies of scale und scope kostenminimierend sein. Als Beispiel lassen sich Nitrat-Informationsdienste wie in Baden-Württemberg anführen (TIMMERMANN, S. 132). Darüber hinaus ist häufig ein ständiger *Austausch* zwischen dezentralen Erhebungsebenen und der zentralen Auswertungsebene zur Vermeidung von Informationsverlusten notwendig. Für die Beratung als ein Be-

reich der Verwaltung, der für die Vermeidung relevant ist, gilt wegen der z.T. sehr kleinräumig notwendigen Informationen einerseits die individuelle Ausrichtung. Wegen der Vielzahl potenzieller agrarischer Emittenten im Raum haben Beratungsdienste sich an den zugrundeliegenden standortspezifischen Bedingungen zu orientieren. Andererseits aber können überregionale Beratungsdienste über geeignete Technologien (Internet) effizienter erfolgen. Ähnliches gilt für Kontrollmaßnahmen, bei denen die eigentliche Gewinnung der Kontrolldaten lokal erfolgt. Auch hierbei ist aber eine überregional anzuwendende ergänzende Methode z.B. in Form einer Satellitenüberwachung vorstellbar.

(3) Politische Einflussfaktoren

Werden bestimmte Produktionsverfahren besonders gestützt, so steigen die Opportunitätskosten für Umweltschutzleistungen aufgrund der (politisch) überhöhten Einkommensverluste aus landwirtschaftlichen Umweltschutzaktivitäten. Eine drastische Liberalisierung als umweltpolitische Lösung könnte allerdings eine Konzentration intensiver Produktionsformen auf Gunststandorten und ein Ausscheiden von Grenzregionen aus der Produktion bewirken. Einem solchen Bruchfall von Grenzregionen wirken im Rahmen der GAP begleitende Agrarstrukturmaßnahmen entgegen: die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete unterstützt die Aufrechterhaltung landwirtschaftlicher Produktion in diesen Regionen. Generell wirken geringere Opportunitätskosten für Umweltschutzleistungen in diesen Regionen in Richtung einer höheren Vorteilhaftigkeit des Umweltschutzes. Für die durch eine Ausgleichszulage ausgelösten Umwelteffekte im Vergleich zur Produktionsaufgabe ist genau zu spezifizieren, inwieweit sie als positiv oder negativ zu beurteilen sind (Sachverständigenrat für Umweltfragen, 1996, S. 74). Aus budgetären Gründen, im Hinblick auf die Erweiterung der EU, aber auch wegen der anstehenden WTO-Verhandlungen ist eine weitere Reduktion der Agrarprotektion vor allem (zunächst) bei produktionsgebundenen Subventionen zu erwarten, wie es sich auch in der Agenda 2000 zeigt (AGRA-EUROPE, 1999). Die Folge wäre eine Verringerung der Vermeidungskosten bei bislang unterstützten Produktionsverfahren, was tendenziell auf ein ansteigendes Umweltniveau hinwirkt.

4 Schlussfolgerungen: Relevanz der Föderalismus-theorie für die Beurteilung bestehender agrarumweltpolitischer Kompetenzen

Abbildung 4 fasst die Anwendung der föderalismustheoretischen Grundsätze auf agrarspezifische Besonderheiten zusammen.

Der Vielzahl an förderfähigen Maßnahmen mit Agrarumweltwirkung innerhalb der Verordnung (EG) Nr. 1257/99 liegen im Rahmen des deutschen föderalen System komplexe und maßnahmenspezifische Allokationen der Teilkompetenzen zugrunde. Ein Teil der förderfähigen Maßnahmen ist in die Gemeinschaftsaufgabe für Agrar- und Küstenschutz (GAK) integriert, was zur Mischfinanzierung durch alle beteiligten Ebenen – von der EU bis zu den Bundesländern – führt (RUDLOFF et al., 2000, S. 155)¹³. Nach

¹²) Als Referenzzustand gilt jeweils die Optimierung der speziellen Intensität.

¹³) Abhängig von den einzelnen Programmen und Maßnahmen ist die genaue Finanzierungsaufteilung unterschiedlich.

Konkretisierung föderalismustheoretischer Parameter durch agrarpezifische Besonderheiten

Grundsätzliche Kriterien	Bestimmungsfaktoren für regionale Divergenzen	Agrarspezifische Besonderheiten
Raumwirkung agrarspezifischer Externalitäten	(1) Physischer Ausbreitungskreis	• Relevanz diffuser Emissionsquellen
	(2) Allokation von Belastungspotenzialen	• Konzentration von Vermarktungs- und Verarbeitungsstrukturen
	(3) Gesamtwirtschaftliche Bedingungen	• Opportunitätskosten der landw. Produktion • Flächenkonkurrenz
	(4) Politische Einflussfaktoren	• Markt- und Preispolitik: Anordnung spez. Verfahren durch relative Begünstigung • Entwicklung des ländlichen Raumes: regionale Schwerpunkte von Umweltprogrammen
Präferenzen für Agrarumweltleistungen	(1) Regionale Umweltknappheit	• Flächenkonkurrenz
	(2) Einkommen	• gegenläufiger Einkommenseinfluss bei Lebensmitteln bzw. Agrarumweltleistungen
	(3) Politische Einflussfaktoren	• Transparenz durch Liberalisierungstendenz • steigende Bedeutung von Mehrheitsregeln
Landwirtschaftliche Vermeidungskosten	(1) Standortfaktoren	• Ertragseinbußen • Wahl der Vermeidungsaktivität
	(2) Diffuse Emissionsquellen	• kleinräumiger Informationsbedarf für Durchführungs kompetenz
	(3) Politische Einflussfaktoren	• Liberalisierungstrend: sinkende Opportunitätskosten für Agrarumweltleistungen

Abbildung 4

der Föderalismustheorie ergibt sich abhängig von der Teilkompetenz ein unterschiedliches Urteil: für die *Zielfindungs- und Entscheidungskompetenz* ist wegen der überwiegend regionalen Wirkungen der Agrarumweltprogramme eine entsprechend regionale Zuständigkeit optimal¹⁴). Hierzu werden durch die Beschränkung der EU auf Rahmenvorgaben zur Programmformulierung ausreichende Freiheitsgrade auf der dezentralen Ebene der Mitgliedstaaten gewährt. Auch die *Durchführungskompetenz* liegt nahezu ausschließlich bei dezentralen Institutionen der Bundesländer. Defizite sind dagegen hinsichtlich der *Finanzierungskompetenz* auszumachen, die durch die Abweichung von der Allokation der Ziel- und Entscheidungskompetenzen eine Verletzung des Prinzips fiskalischer Äquivalenz bedeuten:

- Die Finanzierungsverantwortung der Europäischen Union ist z.B. im Verhältnis zum geringen Grad ihrer Zielbestimmung ausgesprochen hoch (Übernahme von 50–75 % der anfallenden Programmkosten je nach spezifischer Maßnahme und Zielregion).
- Der Bund dagegen trägt trotz starker Mitverantwortung bei der Zielbestimmung im Rahmen der GAK nur einen geringen Anteil an der Gesamtfinanzierung der Maßnahmen (0–50 % der anfallenden Kosten je nach spezifischer Maßnahme und Zielregion).

- Insbesondere bei den „*Kommunalprogrammen*“ verschärft sich die Verletzung des Prinzips fiskalischer Äquivalenz: hierbei übernimmt die EU bedeutende Finanzierungsanteile, während die regionalen Gebietskörperschaften trotz weitestgehender Zielformulierungs-, Entscheidungs- und Durchführungskompetenzen finanziell kaum betroffen sind. Zur effizienzfördernden Annäherung an das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz bedarf es der Übertragung stärkerer Finanzierungsverantwortung an die dezentralen Gebietskörperschaften, ggf. kombiniert mit zu erweiternden Einnahmenkompetenzen (EWRINGMANN et al., 2000).

Auch jüngere politische Entwicklungen beeinflussen explizit die fiskalische Äquivalenz:

- Für im Rahmen der angewendeten Modulation eingesparte Mittel, die innerhalb der GAK für zusätzliche Agrarumweltprogramme eingesetzt werden können, erfolgte kürzlich ein Beschluss im Vermittlungsausschuss zum Modulationsgesetz. Das darin beschlossene Finanzierungsverhältnis für zusätzliche Maßnahmen überträgt dem Bund 80 %, den Bundesländern dagegen nur 20 % der Finanzierungsverantwortung, was die Abweichung vom Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verschärft (AGRO-ONLINE, 2002).
- Die Kommissionsvorschläge zur Übertragung der GAP auf neue Mitgliedstaaten zielen bei den Maßnahmen der

14) Vgl. Abbildung 3 zur Wirkung extensiver Nutzungsformen.

„Zweiten Säule“ auf einen geringeren nationalen Kofinanzierungsanteil von nur maximal 20 % der anfallenden Kosten für neue Mitgliedstaaten im Vergleich zu alten Mitgliedstaaten ab, wie es auch für die bisherigen Kohäsionsländer gilt (EU-Kommission, 2001b, S. 18). Die verteilungspolitische Strategie der Kohäsion rechtfertigt diese Unterstützung einzelner Staaten, dennoch wird dadurch das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz in noch stärkerem Maße verletzt als es bereits für die Mitgliedstaaten mit größerem Finanzierungsanteil der Fall ist.

Die dargestellte Beurteilung vorliegender Kompetenzen verdeutlicht Möglichkeiten, aber auch Schwierigkeiten bei der Nutzung der Föderalismustheorie als Grundlage für politische Handlungsempfehlung: Verteilungspolitische Argumente spielen gerade im Hinblick auf die anstehenden Herausforderungen der EU-Erweiterung eine entscheidende Rolle und sind zur Ableitung des optimalen Zentralisierungsgrades explizit einzubeziehen. Das Kohäsionsziel i.S. interregionaler oder internationaler Verteilungspolitik wird dabei in der Literatur vielfach als interregional bzw. europaweit wirkendes öffentliches Gut verstanden (LAASER et al., 1996), so dass hiernach höhere Finanzierungsanteile der EU bei Agrarumweltmaßnahmen in Kohäsionsländern durchaus optimal sein können.

Um zu vermeiden, dass auf Grundlage verteilungspolitischer Ziele eine Dominanz zentraler Zuständigkeiten abgeleitet wird, ist eine explizite Beurteilung sowohl der verteilungs- als auch der allokatonsrelevanten Parameter wesentlich. Darüber hinaus ist grundsätzlich zu fragen, ob eine geeignete Kohäsionspolitik in der Verknüpfung mit Agrarumweltmaßnahmen oder durch unabhängige Transferpolitik zu realisieren ist, wie es in Deutschland durch die Analysen zum ökologischen Finanzausgleich diskutiert wird.

Insgesamt zeigt sich die Bedeutung der Konkretisierung der abstrakten Parameter durch sektorspezifische Besonderheiten. Hierdurch lassen sich die Schlüsselfaktoren erkennen, wie bspw. regional unterschiedliche Opportunitätskosten von Agrarumweltleistungen, die bei der Ableitung von Kompetenzen zu berücksichtigen sind. Weiterhin ist die politikrelevante Ableitung eines konkreten optimalen Zentralisierungsgrades durch Quantifizierung der zugrundeliegenden Kriterien möglich. Jüngere Arbeiten weisen in die Richtung einer empirisch fundierten Föderalismusforschung (URFEI, 1999; HAMPICKE et al., 2000; MANN, 2000).

Ein auf diese Weise reduzierter Abstraktionsgrad der ansonsten abstrakten föderalismustheoretischen Ergebnisse kann im Prozess des anstehenden weitergehenden Reformbedarfs der GAP einen Beitrag für die geforderte klare Kompetenzdefinition bieten.

Literaturverzeichnis

- AGRA-EUROPE (1999): Beschluß zur Agenda 2000: Weichenstellungen für die Landwirtschaft. Markt + Meinung 14/99.
- AGRO-ONLINE (2002): Modulationsgesetz kann kommen, Nachricht vom 25. März 2002, verfügbar unter <http://213.83.25.141/nachrichten/aktuell/pages/show.prl?params=%26recent%3D1%26type%3D1&id=9335&currPage=>
- ALVENSLEBEN, R. VON (1995): Naturschutz im Lichte der Standorttheorie. Agrarwirtschaft 44, Heft 6, S. 230–236.
- ALVENSLEBEN, R. VON (1998): Grundprobleme der Risikokommunikation und ihre Bedeutung für die Land- und Ernährungswirtschaft. Vortrag auf der 39. Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues vom 30. 9. bis 2. 10. 1998 in Bonn.
- BAUDOUX, P., KAZENWADEL, G., DOLUSCHITZ, R. (1997): Agrarumweltprogramme: Betriebliche Wirkungen und Einstellungen von Landwirten. Agrarwirtschaft 46, Heft 4/5, S. 184 – 197.
- BAUER, S., HUMMELSHEIM, S. (1995): Überlegungen zur Nutzung des ländlichen Raums aus heutiger Sicht. Johann Heinrich von Thünen. Seine Erkenntnisse aus wissenschaftlicher Sicht (1783–1850). Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 210. Münster-Hiltrup, S. 66–83.
- BIEHL, D. (1987): Dezentralisierter Föderalismus als Lösungsansatz. In: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): Dezentralisierung des politischen Handelns (III). Forschungsbericht 61. St. Augustin.
- BIEHL, D. (1988): Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus. In: STREIT, M. (Hrsg.): Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität. Wiesbaden.
- BMVEL (2002): Position der Bundesregierung zur Zwischenbewertung der Agenda 2000 (Mid-term-Review), vom 27. Februar 2002, verfügbar unter <http://www.verbraucherministerium.de/aktuelles/agenda-2000-zwischenbewertung-27-2-2002.htm>.
- BRANDES, W. (1995): Pfadabhängigkeit: Ein auch für Agrarökonom fruchtbares Forschungsprogramm? Agrarwirtschaft 44, Heft 8/9, S. 277–279.
- BUCHANAN, J.U. (1965): An Economic Theory of Clubs. *Economica*, No. 34, S. 1–14.
- CANSIER, D. (1993): Umweltökonomie. Stuttgart.
- DAMS, T., DER HEIDE, H.-J. (1994): Subsidiaritätsprinzip. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 937–945.
- ESER, T. (1996): Ökonomische Theorie der Subsidiarität und Evaluation der Regionalpolitik. Nomos Universitätschriften Wirtschaft, Bd. 29. Baden-Baden.
- EU-Kommission (2001a), verfügbar unter: <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/375485-407?target=1&204&OIDN=500648&-home=search>.
- EU-Kommission (2001b): Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP. Diskussionspapier vom 30.1.2002. SEK (2002) 95 endgültig, Brüssel.
- EWIRINGMANN, D.; BERGMANN, E. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip – Möglichkeiten und Grenzen einer Funktionalisierung des Finanzausgleichs für eine dezentrale Agrarumweltpolitik. Berlin.
- HAMPICKE, U.; MÜLLER, K.; MEYER-AURICH, A.; KACHEL, K.-U. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip – Möglichkeiten und Grenzen einer Funktionalisierung des Finanzausgleichs für eine dezentrale Agrarumweltpolitik. Berlin.
- HANSMANN, K. (1995): Schwierigkeiten bei der Umsetzung und Durchführung des Europäischen Umweltrechts. Vorträge und Berichte des Zentrums für Europäisches Wirtschaftsrecht Nr. 48. Bonn.
- HENRICHSMEYER, W.; WITZKE, H.-P. (1991): Agrarpolitik, Agrarökonomische Grundlagen. Bd. 1. Stuttgart.
- HÜBLER, K.-H.; SCHARMER, E.; WEICHTMANN, K.; WIRZ, S. (1980): Zur Problematik der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Band 80. Hannover.
- JUNKERNHEINRICH, M. (1995): Föderalismus und Umweltschutz. In: JUNKERNHEINRICH, M.; KLEMMER, P.; WAGNER, G. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie. Handbücher zur angewandten Umweltforschung. Band 2. Berlin, S. 225–229.
- KARL, H. (1998): Umweltpolitik. In: KLEMMER, P. (Hrsg.): Handbuch Europäische Wirtschaftspolitik. München, S. 1000– 1149.
- KLEMMER, P. (1995): Umwelträume. In: JUNKERNHEINRICH, M.; KLEMMER, P.; WAGNER, G. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie. Handbücher zur angewandten Umweltforschung. Band 2. Berlin, S. 324–327.
- LAASER, C.-F.; SOLTWEDEL, R. (1993): Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik. Tübingen.
- LAASER, C.-F.; STEHN, J. (1996): Marktwirtschaft und Subsidiarität: Die föderative Arbeitsteilung auf dem Prüfstand. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 45, S. 58–91.
- MANN, S. (2000): Transaktionskosten landwirtschaftlicher Investitionsförderung – Ein komparativer Ansatz. Agrarwirtschaft 49, Heft 7, S. 259–269.
- MARKUSSE, J.D. (1991): Possible land-use changes at the regional level. Three contrasting scenarios for the province of Friesland. In: VAN

- OORT, G.M. et al. (Hrsg.): Limits to rural land use. Wageningen, S. 63–79.
- MUSGRAVE, R.A.; MUSGRAVE, P.B.; KULLMER, L. (1994): Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis 1. Tübingen.
- OATES, W. (1972): Fiscal Federalism. New York.
- OLSON, M. (1969): The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among different Levels of Government. American Economic Review, Papers and Proceedings 59, S. 479–487.
- PRUCKNER, G.J. (1994): Die ökonomische Quantifizierung natürlicher Ressourcen. Europäische Hochschulschriften, Reihe V, Band 1561. Frankfurt a. M.
- RUDLOFF, B. (2002): Nationaler Verbraucherschutz und internationaler Handel – Grenzen und Möglichkeiten neoklassischer Theorieansätze zur Beurteilung von Konfliktpotenzialen am Beispiel des WTO-Streits zum „Hormonfleisch“ zwischen der EU und den USA. Dissertation. Universität Bonn (im Druck).
- RUDLOFF, B.; URFEI, G. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip – Kategorisierung von Umwelteffekten und Evaluierung geltender Politikmaßnahmen, Forschungsverbund. Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip. Band 3. Berlin.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (1996): Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume. Sondergutachten. Stuttgart.
- SAUERLAND, D. (1997): Föderalismus zwischen Freiheit und Effizienz. Der Beitrag der ökonomischen Theorie zur Gestaltung dezentraler politischer Systeme. Schriftenreihe zur wirtschaftswissenschaftlichen Analyse des Rechts, Band 29. Berlin.
- SCHÄTZL, L. (1996): Wirtschaftstheorie 1. Theorie. Paderborn.
- SCHÉELE, M. (1997): The Decomposition Approach: Spatially Differentiated Analysis and Implementation of Environmental Strategies. In: ROMSTAD, E.; SIMONSEN, J.; VATN, A. (Hrsg.): Controlling Mineral Emissions in European Agriculture. Brüssel, S. 41–58.
- SCHRÖER, T. (1992): Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Schriften zum Europäischen Recht, Band 12. Berlin.
- STAMER, H. (1995): Die Thünenschen Kreise aus heutiger Sicht – Erkenntnisse für Politik und Wirtschaft. Berichte über Landwirtschaft 210. Sonderheft: Johann Heinrich von Thünen. Seine Erkenntnisse aus wissenschaftlicher Sicht (1783–1850). S. 48–58.
- STEHN, J. (1993): Maastricht und das Subsidiaritätsprinzip. Institut für Weltwirtschaft Kiel, Kieler Arbeitspapier Nr. 553. Kiel.
- STEINER, M.; SPRICH, H.; LEHN, H.; LINCK, G. (1996): Einfluß der Land- und Forstbewirtschaftung auf die Ressource Wasser. In: LINCK, G. et al. (Hrsg.): Nachhaltige Land- und Forstwirtschaft. Expertisen. Berlin, S. 27–76.
- SUNTUM, VAN U. (1999): Regionalökonomik und Standortwettbewerb. WiSt, Heft 10, Oktober, S. 532–538.
- THIEL, M. (1995): Umweltrechtliche Kompetenzen in der Europäischen Union. Bochumer juristische Studien, Band 124. Bochum.
- THÜNEN, VON J.H. (1826): Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie. Hamburg (neu aufgelegt 1966).
- TIMMERMANN, F. (1994): Umsetzung der SchALVO-Effizienz im Hinblick auf die Verminderung von Nitratreinträgen. In: KTBL (Hrsg.): Strategien zur Verminderung der Nitratauswaschung in Wasserschutzgebieten. Arbeitspapier 206. Münster-Hiltrup, S. 119–134.
- URFEI, G. (1999): Agrarumweltpolitik nach dem Prinzip der Ökonomischen Theorie des Föderalismus. Ein Regionalisierungsansatz zur territorialen Abgrenzung effizienter Politikaktionsräume. Schriftenreihe des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Neue Reihe, Bd. 66. Berlin.
- URFEI, G. (2002): Die Geographie des Umweltföderalismus: Ein empirischer Ansatz zur Bestimmung effizienter Regelungsebenen der Umwelt- und Naturschutzpolitik in Deutschland. RWI-Papiere, Nr. 78.
- VO (EG) Nr. 1257/1999 des Rates vom 17. Mai 1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen. Abl.-EG L 160/80.
- Wissenschaftlicher Beirat BML (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik der EU. Schriftenreihe des BML, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 468.
- WITZKE, H.P.; URFEI, G. (2001): Willingness to pay for environmental protection in Germany: coping with the regional dimension. In: Regional Studies 35, S. 207–214.
- ZIMMERMANN, K. (1995): Verteilung und Umweltschutz. In: JUNKERHEINRICH, M.; KLEMMER, P.; WAGNER, G. (Hrsg.): Handbuch zur Umweltökonomie. Handbücher zur angewandten Umweltforschung. Band 2. Berlin, S. 362–366.
- ZIMMERMANN, K., KAHLENBORN, W. (1994): Umweltföderalismus. Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa. Berlin.

Verfasserin: BETTINA RUDLOFF,
Lecturer und Projektleiterin für die Bereiche Agrarpolitik und Lebensmittelqualität am Europäischen Institut für öffentliche Verwaltung (EIPA),
Onze Lieve Vrouweplein 22, P.O. Box 1229,
NL-6201 BE Maastricht
(E-Mail: rudloff@eipa-nl.com)
Besonderer Dank für Anregungen und zahlreiche kritische Diskussionen gilt Herrn Dr. GUIDO URFEI und Herrn MARTIN UNFRIED.