

Institutional Change in Agriculture and Natural Resources
Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung

edited by/herausgegeben von
Volker Beckmann & Konrad Hagedorn

Volume/Band 14

Antonia Lütteken

Agrar-Umweltpolitik im Transformationsprozess

Das Beispiel Polen

Shaker Verlag
Aachen 2002

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Lütteken, Antonia:

Agrar-Umweltpolitik im Transformationsprozess : Das Beispiel Polen/
Antonia Lütteken. Aachen : Shaker, 2002

(Institutioneller Wandel der Landwirtschaft und Ressourcennutzung-
Institutional Change in Agriculture and Natural Resources ; Bd. 14)

Zugl.: Berlin, Humboldt-Univ., Diss., 2002

ISBN3-8322-1134-9

Copyright Shaker Verlag 2002

Alle Rechte, auch das des auszugsweisen Nachdruckes, der auszugsweisen
oder vollständigen Wiedergabe, der Speicherung in Datenverarbeitungs-
anlagen und der Übersetzung, vorbehalten.

Printed in Germany.

ISBN 3-8322-1134-9

ISSN 1617-4828

Shaker Verlag GmbH • Postfach 101818 • 52018 Aachen

Telefon: 02407 / 95 96 - 0 • Telefax: 02407 / 95 96 - 9

Internet: www.shaker.de • eMail: info@shaker.de

Vorwort der Herausgeber

Mit der Aussage, „... *competitive capitalism can display much higher environmental efficiency than socialism...*“, fasst der polnische Reformpolitiker und Wirtschaftswissenschaftler Leszek Balcerowicz (1995: 120) seine kurze Analyse des Einflusses der konkurrierenden Wirtschaftssysteme auf die natürliche Umwelt zusammen. Sein Hauptargument ist so einfach wie prägnant: Obwohl häufig behauptet werde, dass der Sozialismus Umweltprobleme besser lösen könne als der Kapitalismus, beweise die Praxis das Gegenteil. Weder sei er in der Lage, verlässlich Informationen über umweltrelevante Externalitäten zu gewinnen, noch diese effektiv zu regulieren. Das Argument unterstreicht mithin das, was Hayek (1945) allgemein für die Nutzung des Wissens in Gesellschaften formuliert hat: Es ist unmöglich, alle relevanten dezentralen Informationen zentral zu sammeln, in Entscheidungen umzusetzen und diese dann zeitnah und differenziert zu implementieren.

Die interessante Frage allerdings, wie die Transformation die Umwelt beeinflusst und wie sich Umweltpolitik während der Transformation verändert, behandelt Balcerowicz in seinem Buch nicht. Ist die Transformation generell mit einer Erhöhung der Umwelteffizienz verbunden? Eine komparativ-statische Analyse würde dies erwarten lassen. Nur ließ eine solche komparativ-statische Analyse auch ein schnelles Wirtschaftswachstum durch Transformation erwarten; eine Erwartung, die, wie wir heute wissen, vielfach nicht eingetreten ist. Ist die Transformation deshalb mit Gefahren für die Umwelt verbunden? Bisher spielen diese Fragen in der Transformationsliteratur nur eine sehr geringe Rolle. So findet sich in zentralen Beiträgen zur Transformationsökonomik, z.B. bei Roland (2000), kein einziger Hinweis auf die Effekte der Transformation auf die natürliche Umwelt.

Das Buch von Antonia Lütteken leistet deshalb einen wichtigen Beitrag zu einer vielfach vernachlässigten Dimension der Transformation. Es zeigt am Beispiel der Landwirtschaft in Polen, dass sie durchaus deutlich positive Umwelteffekte mit sich brachte, aber auch mit neuen Risiken verbunden war und ist. Die positiven Umwelteffekte sind dabei zum Teil eine indirekte Folge der wirtschaftlichen Entwicklung, wie bei der „spontanen Extensivierung“, zum anderen aber auch Folge einer gezielten Politik. Gerade in Polen wurde das anfängliche Handlungsfenster dazu genutzt, großflächig Naturschutzgebiete auszuweisen, ein Phänomen, das auch in anderen Transformationsländern beobachtet werden konnte. Wie Antonia Lütteken darlegt, gerät die Umweltpolitik nach einer anfänglichen Phase der Aktivität jedoch in den Hintergrund, da ihr gerade auch als Folge der spontanen Extensivierung keine besonders große Bedeutung mehr beigemessen wird. Die weitere Entwicklung der Umweltpolitik in Polen ist anschließend vor allem durch die Beitrittsverhandlungen zur Euro-

päischen Union geprägt, die langsam und sehr zögernd weitere Aktivitäten im Bereich Agrar-Umweltpolitik entstehen lassen.

Antonia Lütteken beschreibt diese Entwicklungen nicht nur detailliert, sondern interpretiert und analysiert sie vor dem Hintergrund der Theorien institutionellen Wandels und des akteurzentrierten Institutionalismus. Dabei identifiziert sie drei große Tendenzen des institutionellen Wandels, die sich zeitlich überschneiden und zu komplexen Interaktionen führen. Neben der Transformation der sozialistischen Wirtschaftsordnung setzte fast zeitgleich die international geführte Diskussion um Prinzipien der Nachhaltigkeit ein. Diese begann 1987 mit dem Brundtland-Bericht und wurde besonders durch den Erdgipfel 1992 in Rio de Janeiro intensiviert. Als dritter Prozess institutionellen Wandels kommt zeitverzögert der Beitritt Polens zur Europäischen Union hinzu. Die Analyse zeigt, dass der institutionelle Wandel im Bereich der Agrar-Umweltpolitik ausgesprochen vielschichtig ist, keinem einfachen Muster folgt und sich mit den theoretischen Ansätzen nur ansatzweise erklären lässt. Hervorzuheben ist, dass im Bereich der Agrar-Umweltpolitik in Polen die Verteilungstheorie institutionellen Wandels im Vergleich zu den Effizienztheorien und politisch-ökonomischen Theorien einen nur sehr eingeschränkten Erklärungsbeitrag leistet. Dies unterscheidet die Entwicklung der Agrar-Umweltpolitik von anderen Prozessen institutionellen Wandels, z.B. von dem der Privatisierung (vgl. Schlüter 2001, Klages 2001 und Milczarek 2002 in dieser Schriftenreihe).

Angesichts der Komplexität und Vielschichtigkeit der institutionellen Wandlungsprozesse im Agrarumweltbereich bedient sich Antonia Lütteken im empirischen Teil der Heuristik des akteurzentrierten Institutionalismus. Der Analyserahmen kann sehr flexibel und empirisch fruchtbar auf verschiedene Akteurkonstellationen und Interaktionsformen angewandt werden. Antonia Lütteken gelingt es dabei in besonderer Weise, die Ergebnisse der empirischen Analyse auf der Grundlage des akteurzentrierten Institutionalismus mit den Aussagen der Theorien institutionellen Wandels zu verbinden. Damit betritt die Autorin auch auf konzeptioneller Ebene Neuland.

Antonia Lütteken ist ein wichtiger Beitrag zur Umwelt- und Institutionenforschung gelungen, der die Aufmerksamkeit auf einen vernachlässigten Aspekt der Transformation lenkt. Der Beitritt Polens zur Europäischen Union und das Ringen um die Umsetzung von Nachhaltigkeitskonzepten werden die Agrar-Umweltpolitik künftig zu einem wichtigen Politikfeld machen. Wir wünschen deshalb dem Buch von Antonia Lütteken interessierte Leserinnen und Leser, nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in der Politik und im Bereich der Interessenvertretung, dort wo über die zukünftige Gestaltung der Agrar-Umweltpolitik in Polen und in anderen EU-Beitrittsländern entschieden werden wird.

Danksagung

Die vorliegende Arbeit ist das Ergebnis eines langen Suchprozesses, wie die Entwicklung eines Politikfeldes während der Transformation am besten zu erfassen, zu verstehen und ansatzweise zu erklären ist. Dass diese Suche zu einem vorläufigen Ende und bis zu einem niedergeschriebenen Text gekommen ist, habe ich zahlreichen Menschen zu verdanken.

Mein Dank geht zunächst an meinen Betreuer, Prof. Dr. Konrad Hagedorn, der mir in meiner inhaltlichen Arbeit viele Freiräume ließ, mich aber immer im rechten Augenblick auf den richtigen Weg zurückgeholt hat. Von ihm habe ich in zahlreichen Diskussionen am Fachgebiet Ressourcenökonomie der Humboldt-Universität zu Berlin viel gelernt, vor allem die Begeisterung, sich mit Institutionen, ihren Wesensarten, ihrer Entstehung und ihrem Wandel zu beschäftigen. In der täglichen Zusammenarbeit hat er mir Spielraum und Hilfestellungen geboten, wissenschaftliches Arbeiten zu erlernen und kreativ zu gestalten. Dass ich Teil seines wachsenden wissenschaftlichen Teams sein durfte, hat den Grundstein für das Zustandekommen dieser Arbeit gelegt. Auch meinem Zweitgutachter, Prof. Dr. Wolfgang Bokelmann, danke ich für sein Interesse an dem Thema und seine Bereitschaft, die Bewertung zu übernehmen.

Zu dem Team am Fachgebiet Ressourcenökonomie zählen auch die zahlreichen Kolleginnen und Kollegen, die zum großen Teil zeitgleich mit mir institutionelle Aspekte in der Landwirtschaft mit sehr unterschiedlichen Fragestellungen bearbeitet haben und damit ein wertvolles Diskussionsforum bildeten. Sie können an dieser Stelle nicht alle aufgezählt werden, jedoch möchte ich stellvertretend für alle einigen von ihnen besonders danken. Zunächst ist Volker Beckmann zu nennen mit seiner unermüdlichen Bereitschaft zu theoretischen Debatten und seinem profunden Wissen zur Neuen Institutionenökonomik. Er hat mit seinen Anmerkungen und kritischen Fragen einen erheblichen Anteil an dem vorliegenden Werk. In ihrem empirischen Teil hat die Arbeit sehr von den methodischen Diskussionen mit Andreas Eisen, Sabine Kolloge, Elke Rahausen und Lutz Laschewski profitiert. Ihr Anteil an der Konzipierung, Durchführung und Auswertung der qualitativen Interviews ist nicht hoch genug zu bewerten. Für die zahlreichen Auseinandersetzungen und konstruktiven Stellungnahmen in unterschiedlichen Phasen meiner Untersuchung möchte ich ihnen und allen anderen an dieser Stelle meinen Respekt und meinen Dank aussprechen.

Für die redaktionellen Hilfestellungen habe ich besonders Sigrid Heilmann, Renate Judis und Ines Jeworski zu danken und tue dies aus ganzem Herzen. Auch Antje Heesen hat in der entscheidenden Abschlussphase in langen Abenden wertvolle Korrekturhilfe geleistet, für die ich ihr danken möchte.

Die empirische Untersuchung in Polen wäre nicht möglich gewesen ohne umfangreiche Hilfe von zahlreichen weiteren Personen in Berlin, Warschau und Poznań. Bei der Vorbereitung der Interviews war mir Katharina Spaller eine unentbehrliche Hilfe; die äußerst mühevollen Aufgabe der Transkription der Tonbandaufnahmen und Übersetzung zahlreicher Passagen aus dem Polnischen hat Agnes Les auf wundervolle Weise übernommen. Beiden bin ich zu großem Dank verpflichtet. Für die vielen praktischen Hilfestellungen, Hintergrundgespräche und Vermittlungen in Polen möchte ich besonders Jerzy Śleszyński und Jerzy Wilkin von der Universität Warschau danken. Allen Interviewpartnern werde ich ihre Auskunftsbereitschaft und Geduld nicht vergessen und danke ihnen dafür, dass sie mir so offen Einblicke in ihr Land und ihre Arbeit gewährt haben. Für die Übersetzungen vieler Gespräche unter oft schwierigen Bedingungen spreche ich den studentischen Hilfskräften der Universität Warschau, Agnieszka, Łuckaz und Przemek meinen Dank aus.

Abschließend möchte ich mich bei meiner Familie und meinen Freunden bedanken für die vielfältige Unterstützung und Geduld, die sie mir entgegengebracht haben. Dies gilt insbesondere für meinen Vater, der mich immer wieder ermuntert hat, sowie für meinen Mann, der mich mit viel Geduld aus den Tiefen des Suchprozesses herausgeführt und mir die Freiräume für die Arbeit geschaffen hat. Er und unsere Tochter, die auf viel gemeinsame Freizeit verzichten mussten, haben einen großen Anteil am Abschluss der vorliegenden Arbeit.

Berlin, im Dezember 2002

Antonia Lütteken

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	xv
Tabellenverzeichnis	xvii
Abkürzungsverzeichnis.....	xix
1 Einleitung.....	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung	2
1.3 Vorgehensweise	3
2 Transformation und Umweltschutz.....	5
2.1 Umweltprobleme und Umweltpolitik in Zentralverwaltungswirtschaften	5
2.1.1 Systemtheoretische Überlegungen zum Umgang mit natürlichen Ressourcen	5
2.1.2 Umweltpolitische Lösungsansätze im Sozialismus und Probleme ihrer Umsetzung.....	9
2.1.3 Ökologische Nischen im sozialistischen System	13
2.1.4 Landwirtschaft und Umwelt im Sozialismus.....	14
2.2 Der Transformationsprozess und damit einhergehende umweltrelevante Veränderungen	19
2.2.1 Die Transformation des politischen und wirtschaftlichen Systems	19
2.2.2 Demokratisierung, Informationszugang und Möglichkeiten der Partizipation	22
2.2.3 Einführung von Knappheitspreisen und Aufhebung von Subventionen	24
2.2.4 Zerfall der alten Property-Rights-Strukturen und die Privatisierung	27
2.2.5 Die Rolle internationaler Unterstützung im Umweltschutz	31
2.2.6 Die Europäische Union und Umweltschutz als Querschnittsaufgabe	36

3	Landwirtschaft und Umweltschutz in Polen.....	43
3.1	Die politischen Rahmenbedingungen.....	43
3.2	Die Landwirtschaft vor 1989 und der Transformationsprozess im Agrarsektor.....	45
3.2.1	Die polnische Landwirtschaft vor 1989	46
3.2.2	Die Transformation des Agrarsektors.....	49
3.2.3	Die Besonderheit der Neuordnung der Verfügungsrechte an Boden	59
3.3	Die Veränderung der Umweltnutzung in der Landwirtschaft.....	65
3.3.1	Flächennutzung, spezielle Intensität und Produktionsverfahren	65
3.3.2	Nutzung von Grund- und Oberflächengewässern	71
3.3.3	Naturschutz und Biodiversität	72
3.3.4	Zwischenbilanz	75
3.4	Die Umweltpolitik seit 1990 und Vorbereitungen auf den Beitritt zur Europäischen Union.....	76
3.4.1	Grundlagen der polnischen Umweltpolitik	77
3.4.2	Gewässerschutz.....	80
3.4.3	Naturschutz	81
3.4.4	Internationale Umweltabkommen	82
3.4.5	Beurteilung der bisherigen Umsetzung politischer Ziele und Maßnahmen.....	84
3.5	Die umweltrelevante Agrarpolitik seit 1990 und Vorbereitungen auf den Beitritt zur Europäischen Union	86
3.5.1	Politisch deklarierte Ziele für den polnischen Agrarsektor	86
3.5.2	Umweltrelevante Regelungen im Agrarsektor	90
3.5.3	Planungen zu Agrar-Umweltprogrammen.....	92
3.5.4	Beurteilung der bisherigen Umsetzung politischer Ziele und Maßnahmen.....	96
4	Die Entwicklung der Agrar-Umweltpolitik im Lichte der Theorien institutionellen Wandels und des akteurzentrierten Institutionalismus	99
4.1	Eingangshypothesen	101
4.1.1	Transformation, EU-Integration und Nachhaltigkeit	101

4.1.2	Das Politikfeld Agrar-Umweltpolitik	104
4.2	Agrar-Umweltpolitik in Polen im Lichte der Theorien institutionellen Wandels	106
4.2.1	Effizienztheorien institutionellen Wandels	108
4.2.2	Ansätze der Public-Choice-Theorie institutionellen Wandels	115
4.2.3	Die Verteilungstheorie institutionellen Wandels	130
4.2.4	Schlussfolgerungen	139
4.3	Agrar-Umweltpolitik in Polen im Lichte der Politikfeldanalyse und des akteurzentrierten Institutionalismus	140
4.3.1	Policy-Netzwerke	142
4.3.2	Der akteurzentrierte Institutionalismus	143
4.3.3	Die Akteure im Politikfeld Agrar-Umweltpolitik	151
5	Methoden der empirischen Untersuchung	157
5.1	Die Wahl der empirischen Methoden	157
5.2	Der Forschungsprozess	160
5.3	Durchführung der Datenerhebung	163
5.3.1	Auswahl der Interviewpartner	164
5.3.2	Leitfadengestaltung	169
5.3.3	Auswertung des empirischen Materials	170
6	Agrar-Umweltpolitik aus der Sicht der Akteure	173
6.1	Die kognitive Handlungsorientierung der Akteure - Wahrnehmung der Umweltproblematik in der Landwirtschaft	174
6.1.1	Nationale Regierung	174
6.1.2	Landwirte	180
6.1.3	Interessenvertretung der Landwirte	182
6.1.4	Landwirtschaftliche Beratung	185
6.1.5	Verbände des Umwelt- und Naturschutzes	187
6.1.6	Andere Organisationen im ländlichen Raum	188
6.1.7	Wissenschaftler	189
6.1.8	Externe Partner	190
6.1.9	Fazit: Einige Umweltprobleme - aber alles halb so wild?	191

6.2 Die motivationale Handlungsorientierung der Akteure - unterschiedliche Antriebskräfte	192
6.2.1 Nationale Regierung	194
6.2.2 Landwirte	201
6.2.3 Interessenvertretung der Landwirte	203
6.2.4 Landwirtschaftliche Beratung	205
6.2.5 Verbände des Umwelt- und Naturschutzes	206
6.2.6 Andere Organisationen im ländlichen Raum	207
6.2.7 Wissenschaftler	209
6.2.8 Externe Partner	210
6.2.9 Fazit: innere oder äußere Triebkräfte für ein Umdenken?	211
6.3 Der institutionelle Kontext aus der Sicht der Akteure	214
6.3.1 Personelle Diskontinuität und Strukturwechsel in den zuständigen Ministerien	214
6.3.2 Die Verwaltungsreform als erneute Änderung des formalen institutionellen Gefüges	215
6.3.3 Strukturmerkmale der polnischen Landwirtschaft als institutionelle Herausforderung	218
6.3.4 Interdependenz unterschiedlicher institutioneller Regelungen	219
6.3.5 Hürden bei der Kooperation mit externen Partnern	220
6.4 Akteurkonstellationen und die Interaktion zwischen den Akteuren	221
6.4.1 Nationale Regierung	222
6.4.2 Landwirte	226
6.4.3 Interessenvertretung der Landwirte	227
6.4.4 Landwirtschaftliche Beratung	231
6.4.5 Verbände des Umwelt- und Naturschutzes	232
6.4.6 Andere Organisationen im ländlichen Raum	234
6.4.7 Externe Partner	235
6.4.8 Fazit: Versuch einer Annäherung oder gegenseitige Skepsis?	237
6.5 Akteure, Interaktionen und politische Entscheidungen	239
6.5.1 Das Beispiel ‚Nitratrichtlinie‘	239

6.5.2 Das Beispiel Naturschutz durch extensive Landwirtschaft und Ökologischen Landbau	244
7 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	251
7.1 Transformation, EU-Integration und Nachhaltigkeit	251
7.2 Das Politikfeld Agrar-Umweltpolitik	256
7.3 Relevanz theoretischer Ansätze institutionellen Wandels	258
Literaturverzeichnis	261
Anhang	279