



Universität Potsdam

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen
Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 1 (2004)

Stefanie Tragl

Landwirtschaftsverwaltung in Polen

Verzögerte Reformen in einem instabilen politischen Umfeld

Universität Potsdam
Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen
Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“

Heft 1

Stefanie Tragl

Landwirtschaftsverwaltung in Polen

Verzögerte Reformen in einem instabilen politischen Umfeld

Potsdam 2004

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Forschungspapiere „Probleme der Öffentlichen Verwaltung in Mittel- und Osteuropa“ Heft 1

Herausgeber: Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung
und Organisation
Hochschuldozent Dr. Jochen Franzke
Kontakt: PF 900 327, D-14439 Potsdam
Tel.: +49 331 977 3414
e-mail: franzke@rz.uni-potsdam.de

Druck: Audiovisuelles Zentrum der Universität Potsdam

Vertrieb: Universitätsverlag Potsdam
Postfach 60 15 53
14415 Potsdam
Fon +49 (0) 331 977 4517 / Fax 4625
e-mail: ubpub@rz.uni-potsdam.de
<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

ISSN 1860-028X
ISBN 3-937786-25-2

© Universitätsverlag Potsdam, 2004

Dieses Manuskript ist urheberrechtlich geschützt. Es darf ohne vorherige Genehmigung der Autoren / Herausgeber nicht vervielfältigt werden.

Stefanie Tragl

Landwirtschaftsverwaltung in Polen

Verzögerte Reformen in einem instabilen politischen Umfeld

Einleitung	1
1 Grundstrukturen der Ministerialverwaltung	4
1.1 Rolle der Ministerialverwaltung im Regierungssystem	4
1.2 Organisations- und Personalstruktur der Ministerialverwaltung.....	6
2 Das Politikfeld Landwirtschaft in Polen.....	14
2.1 Entwicklung des Landwirtschaftssektors	14
2.2 Der Einfluss landwirtschaftlicher Parteien und Interessengruppen.....	16
2.3 Landwirtschaftspolitik im Zeitraum 1990-2003	18
3 Strukturveränderungen in der Landwirtschaftsverwaltung.....	20
3.1 Entwicklung des Landwirtschaftsministeriums.....	20
3.1.1 Politisches und administratives Personal.....	21
3.1.2 Organisationsstrukturen.....	27
3.1.3 Politikformulierung und Gesetzgebung.....	32
3.2 Entwicklungen im nachgeordneten Bereich	36
3.2.1 Die landwirtschaftlichen Agenturen.....	37
3.2.2 Die FAPA	44
3.3 Verteilung von Haushalts- und Personalressourcen	47
4 Die Landwirtschaftsverwaltung im EU-Beitrittsprozess	48
4.1 Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik	48
4.2 SAPARD und die Vorbereitung auf die Strukturfondsnutzung	50
Zusammenfassung	53
Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen.....	55
Literatur	58
Anhang.....	62

Einleitung

Die folgende Studie befasst sich mit der Entwicklung der Landwirtschaftsverwaltung in Polen im Zeitraum 1989/90 bis 2003. Sie ist im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojektes „Entstehungsbedingungen, Organisation und Leistungsfähigkeit der zentralstaatlichen Ministerialverwaltung“ entstanden, das im Zeitraum 2002-2004 am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam durchgeführt wurde.

Im Forschungsprojekt wurde die Entwicklung ostmitteleuropäischer Ministerialverwaltungen anhand der Länder Estland, Polen und Slowakei untersucht. Die Landwirtschaftsverwaltung ist neben der Telekommunikationsverwaltung eines der Politikfelder, die als Fallbeispiele für die Entwicklung administrativer Strukturen in Mittel- und Osteuropa ausgewählt wurden. Im Projekt waren vier Forschungsfragen zentral, die sich in bezug auf die Landwirtschaftsverwaltung wie folgt kennzeichnen lassen:

1. *Kontext*: Welche Grundzüge der Regierungs- und Verwaltungssysteme der untersuchten Länder beeinflussen die Entwicklungen in der Landwirtschaftsverwaltung?
2. *Genese*: Wie haben sich die Organisationsstrukturen der Landwirtschaftsverwaltung seit Beginn des Transformationsprozesses verändert und wie lassen sich diese Veränderungen erklären?
3. *Strukturen*: Wie lassen sich die Strukturen der Ministerialverwaltung und des nachgeordneten Bereichs zum gegenwärtigen Zeitpunkt beschreiben?
4. *Prozesse*: Welche Rolle spielt die Ministerialverwaltung in politischen Prozessen im Bereich Landwirtschaft?

Die Ministerialverwaltung in Mittel- und Osteuropa ist ein besonders anspruchsvoller Untersuchungsgegenstand, da sie sozusagen ein „moving target“ darstellt. Sie befindet sich in einem tiefgreifenden Reformprozess und tritt gleichzeitig als Akteur in politischen Prozessen auf. Die Regierungs- und Verwaltungssysteme der ostmitteleuropäischen Länder befinden sich seit dem Ende des Staatssozialismus zugleich in einem Transformationsprozess und in einem Prozess der Annäherung an die Europäische Union (EU). In beiden Prozessen ist die Ministerialverwaltung sowohl Subjekt als auch Objekt von Reformbestrebungen. Im stärker durch innenpolitische Konstellationen bestimmten Transformationsprozess ist die Vorbereitung und Implementation von Reformprogrammen Aufgabe der Ministerialverwaltung. Ihre

institutionelle Leistungsfähigkeit ist einer der Schlüsselfaktoren für das Gelingen des ökonomischen und politischen Transformationsprozesses. Gleichzeitig ist sie aber auch Gegenstand von Transformationsbemühungen mit dem Ziel des Aufbaus einer modernen, demokratisch kontrollierten und an das Recht gebundenen Verwaltung.

Eine Gemeinsamkeit der Verwaltungssysteme der mittel- und osteuropäischen Länder ist das Erbe der staatssozialistischen Vergangenheit. Die Ministerialverwaltung im Staatssozialismus war politischen Imperativen untergeordnet. Sie hatte rein administrative Aufgaben zu erfüllen, die politischen Entscheidungen wurden in den Gremien der jeweiligen Staatspartei gefällt. Dementsprechend nahmen die Minister eine schwache Stellung im Institutionengefüge ein. Dem entsprach auch ein enger Ressortzuschnitt mit zahlreichen Branchenministerien. Es fehlte an einer umfassenden verwaltungsrechtlichen Grundlage und an Möglichkeiten für den Bürger, das Verwaltungshandeln zu kontrollieren. Des Weiteren waren in den meisten Ländern die Staatsangestellten den übrigen Beschäftigten arbeitsrechtlich nahezu gleichgestellt. Es gab kein professionelles Berufsbeamtentum im Sinne eines rechtlich definierten öffentlichen Dienstes.

Dementsprechend gehörte zu den Reformforderungen des Transformationsprozesses zunächst eine Neudefinition der Aufgaben der Verwaltung. Auch der Ressortzuschnitt musste an die neuen Aufgaben angepasst werden. Häufig wurde die Forderung formuliert, die politischen und der administrativen Verwaltungsteile klar zu trennen. Die rein administrativen Aufgaben sollten von neutralen, professionellen Berufsbeamten ausgeführt werden. Hierfür musste ein professioneller öffentlicher Dienst etabliert werden. Nicht zu vernachlässigen war auch die Veränderung der oft noch von Erfahrungen aus staatssozialistischer Zeit geprägten Organisationskultur und der normativen Prägungen des Verwaltungspersonals.

Um die wesentlichen Einflussfaktoren auf die Entwicklung und das Agieren der Landwirtschaftsverwaltung zu systematisieren, ist es sinnvoll, zwischen jeweils nationalen innenpolitischen Kontextfaktoren und externen Einflüssen zu unterscheiden (vgl. Tabelle 1). Die internen und externen Einflüsse entfalten zudem sektorübergreifende Einflüsse auf die Ministerialverwaltung insgesamt als auch sektorspezifische im Politikfeld Landwirtschaft.

Die Ministerialverwaltung agiert in einem nationalen institutionellen Kontext. Die nationalen Akteure befinden sich in innenpolitischen Interessen- und Machtkonstellationen, die zum einen durch das Regierungssystem und die grundlegenden Strukturen des Verwaltungssystems bestimmt sind. Zum anderen spielen Institutionen des Politikfeldes Landwirtschaft, wie die nationale sektorale Politik und die Interessenkonstellationen der Hauptakteure des Sektors hier eine Rolle, da sie das Manövrierfeld und die Spielregeln innenpolitischer Auseinander-

setzungen bestimmen und die Zuschreibung bestimmter Interessen zu bestimmten Akteuren ermöglichen.

Tabelle 1: Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Landwirtschaftsverwaltung

	Nationaler institutioneller Kontext	Externe Einflüsse
Sektorübergreifend	Regierungssystem Reformen der Zentralverwaltung	Allgemeine Anforderungen des EU-Beitritts an Verwaltung
Sektorspezifisch	Nationale Landwirtschaftspolitik Interessenkonstellationen im Landwirtschaftssektor	Rechtliche und institutionelle Vorgaben im Rahmen der GAP und der Vor-Beitrittsprogramme

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Neben den innenpolitischen Konstellationen beeinflussen auch externe Faktoren die Entwicklung und die Handlungsmöglichkeiten der Landwirtschaftsverwaltung. Unter den externen Faktoren ist vor allem der Prozess der EU-Integration von Bedeutung. Die EU stellt bestimmte Anforderungen an die institutionelle Ausgestaltung und administrative Leistungsfähigkeit der Verwaltung, um die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts und der Gemeinschaftspolitiken zu gewährleisten. Allerdings gibt die EU hier kein einheitliches Modell vor, die Verwaltungsmodelle in den EU-Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist Bestandteil des *acquis communautaire*, somit sind deren Strukturen als Referenzmodell für die Agrarpolitik in den Beitrittsstaaten zu betrachten. Hier werden sektorale Anforderungen an Verwaltungsstrukturen gestellt, die zur Implementation der GAP notwendig sind.

Im Folgenden wird zunächst ein Überblick über die polnische Ministerialverwaltung gegeben, um dann Entwicklungen der Landwirtschaftsverwaltung im Zeitraum seit 1989/90 zu beschreiben und auch zu erklären. Abschließend wird auf das Agieren der Landwirtschaftsverwaltung in politischen Prozessen, insbesondere im Prozess der EU-Integration eingegangen. Die Untersuchung basiert auf der Analyse vorliegender Daten und Literatur, auf einer eingehenden Dokumentensammlung und -analyse sowie auf der Erhebung eigener Daten. Eine weitere wesentliche Informationsquelle waren leitfadengestützte Interviews im polnischen Landwirtschaftsministerium und seinen nachgeordneten Behörden sowie einigen zentralen Regierungseinrichtungen.

1 Grundstrukturen der Ministerialverwaltung

1.1 Rolle der Ministerialverwaltung im Regierungssystem

Polen ist heute ein Staat mit einer bipolaren Exekutive, d. h. die exekutiven Funktionen sind zwischen Präsident und Ministerrat geteilt. Das Land hat ein Zweikammerparlament bestehend aus Sejm und Senat. Der Sejm als untere Kammer verfügt über grundlegende Gesetzgebungskompetenzen sowie das Recht auf Bestätigung bzw. Abberufung der Regierung. Der Senat als obere Kammer ist mit Mitwirkungsrechten im Gesetzgebungsverfahren sowie bei der Ernennung einiger Wahlbeamter ausgestattet.

Die Verfassungsentwicklung in den 1990er Jahren war ein schwieriger Prozess. Nachdem 1989 zunächst durch den Runden Tisch Veränderungen an der sozialistischen Verfassung beschlossen wurden, wurde 1992 die sogenannte „Kleine Verfassung“ von 1992 als Übergangslösung eingeführt. Nach heftigen politischen Auseinandersetzungen kam es 1997 schließlich zur Verabschiedung der neuen, heute gültigen Verfassung.

Das Kräfteverhältnis zwischen dem Premierminister als Vorsitzenden des Ministerrats und dem Präsidenten verschob sich im Laufe der Konsolidierung des politischen Systems und auch der Verfassungsentwicklung, d. h. es veränderte sich sowohl die Verfassungspraxis als auch das Verfassungsrecht. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde das polnische Regierungssystem meist als ein semipräsidentielles System bezeichnet. Bis zur Verabschiedung der neuen Verfassung waren die Kompetenzen zwischen Präsident und Premierminister in einigen Bereichen unklar getrennt.¹ Im Laufe der Verfassungsentwicklung erfuhr die Rolle des Präsidenten eine Einschränkung zugunsten von Premierminister und Ministerrat. Gegenwärtig wird Polen meist als ein parlamentarisch-präsidentielles Mischsystem eingeordnet.²

Der Präsident ernennt den Premierminister und die Minister. Bei der Ernennung des Premierministers ist er eingeschränkt, da er keinen Kandidaten für das Amt des Premierministers am Parlament vorbei ernennen kann. Im Konfliktfall ist ein mehrstufiges Verfahren unter Beteiligung beider Institutionen vorgesehen. Minister kann der Präsident nur nach Nominierung durch den Premierminister ernennen, d. h. die Ernennung der Minister durch den Präsidenten

¹ Dies war v. a. in der Außenpolitik und bei der Besetzung der sogenannten Präsidentenressorts Inneres, Äußeres und Verteidigung der Fall.

² Vgl. Ziemer/Matthes 2002, die der Unterscheidung von Merkel (1996) folgen. Einige Autoren sprechen auch von einem parlamentarischen System (Blondel/Müller-Rommel 2001), doch das erscheint aufgrund des immer noch erheblichen Einflusses des Präsidenten (v. a. das schwer überwindbare Vetorecht im Gesetzgebungsprozess) zweifelhaft.

hat gegenwärtig eher zeremoniellen Charakter.³ Im Gesetzgebungsverfahren besitzt der Präsident nach wie vor ein relativ schwer überstimmbares Vetorecht.⁴

Die Position des Premierministers wurde im Laufe der Verfassungsentwicklung gestärkt. Er kann nur noch mit einem konstruktiven Misstrauensvotum vom Parlament abberufen werden. Laut Verfassung hat er eine leitende und koordinierende Funktion innerhalb des Ministerrates (Art.148 Verfassung). Er leitet die Kabinettsitzungen und bestimmt die Agenda des Kabinetts.

Der Ministerrat ist ein kollektives politisches Entscheidungsorgan, zusammengesetzt aus dem Premierminister, Ministern mit und ohne Geschäftsbereich, Vertretern bestimmter Ausschüsse und Zentralorgane, wie z. B. des Amtes für Europäische Integration, sowie weiteren Personen mit Teilnehmerstatus, üblicherweise ist darunter der Präsident der polnischen Nationalbank. Dem Ministerrat sind die wichtigsten exekutiven Zuständigkeiten zugeschrieben. Ihm obliegt die Formulierung und Durchführung der staatlichen Politik. Er hat dabei alle Aufgaben zu erfüllen, die keinem anderen Organ der Staatsverwaltung übertragen worden sind (Art.146 Verfassung). Diese Aufgaben beziehen sich insbesondere auf die Implementation der Gesetze, die Überwachung der Tätigkeit der Staatsverwaltung und die Herstellung der äußeren und inneren Sicherheit.

Die Verfassung definiert auch die Stellung der Minister und ihre Aufgaben in bezug auf die ihnen unterstehenden Institutionen der Staatsverwaltung. Der Ministerrat hat die grundlegende Aufsicht über das Funktionieren der Staatsverwaltung. Die Minister leiten laut Verfassung eigenverantwortlich einen bestimmten Regierungsbereich bzw. erfüllen eine durch den Premier zugewiesene Aufgabe (Minister ohne Geschäftsbereich).

Zwar sind die Kernkompetenzen im Hinblick auf die Lenkung der Ministerialverwaltung dem Ministerrat bzw. dem Premierminister zugeschrieben, aber der starke Einfluss des Präsidenten in Polen schafft Konfliktpotential und erhöht den Koordinierungsbedarf für die Akteure in der Ministerialverwaltung. In einigen Fällen kommt es zu einer Art Lagerbildung, wenn bestimmte Funktionsträger eher dem Präsidenten nahe stehen und andere eher dem Premierminister.⁵

³ Auch hier wurden die Rechte des Präsidenten im Vergleich zur „Kleinen Verfassung“ eingeschränkt, da auf sein Mitspracherecht bei der Besetzung der Ressorts Inneres, Äußeres und Verteidigung verzichtet wurde.

⁴ Die zur Überstimmung des präsidentiellen Vetos notwendige Sejmmehrheit wurde durch die neue Verfassung von einer Zweidrittel- auf eine Dreifünftelmehrheit verkleinert. Auch die Fälle, in denen der Präsident das Parlament auflösen kann, wurden durch die neue Verfassung stark eingeschränkt.

⁵ Ein Beispiel hierfür ist Adam Tański, der kurzzeitig Landwirtschaftsminister war und eher als Mann des Präsidenten Kwaśniewski galt. Allerdings trat er auf Grund mangelnder politischer Unterstützung nach wenigen Monaten zurück.

1.2 Organisations- und Personalstruktur der Ministerialverwaltung

Der polnische Staat wurde zwar nach dem Ende des Staatssozialismus 1989 auf ein neues demokratisches Fundament gestellt, übernahm aber viele Grundinstitutionen der vorherigen Regierung und Verwaltung. Aufgrund der staatlichen Kontinuität bestand in Polen bereits ein ausgebautes System der Ministerialverwaltung, das übernommen und im Laufe der Jahre schrittweise reformiert wurde. Bis Mitte der 1990er Jahre gab es für den Aufbau und Zerschneidung der Ministerien und die Koordinationsmechanismen innerhalb des Ministerrates, ähnlich wie oben für Regierungssystem allgemein beschrieben, keine klar definierten Regeln. Es wurde mit einer Mischung reformierter und aus sozialistischer Zeit übernommener Strukturen gearbeitet.

Die Anzahl der Ministerposten in Polen war die 1990er Jahre hindurch relativ hoch, was auch durch die häufige Einsetzung von Ministern ohne Geschäftsbereich begründet ist. In der Mazowiecki-Regierung 1989/90 gab es 24 Ministerposten, wobei nur 18 der Minister Ministerien vorstanden. In späteren Regierungen schwankte die Zahl zwischen 20 und 26.⁶ Zurzeit gibt es in der Regierung von Marek Belka (SLD) 17 Ministerposten und 15 Ministerien⁷.

⁶ Darunter waren stets einige Posten vakant bzw. geschäftsführend besetzt. (vgl. Rydlewski 2002)

⁷ Einer der Minister leitet die Staatskanzlei und eine Ministerin ist ohne Geschäftsbereich.

Tabelle 2: Die polnischen Regierungen und ihre Landwirtschaftsminister

Dauer	Regierungschef	Regierungskoalition	Landwirtschaftsminister	Amtszeit
9/1989 - 12/1990	T. Mazowiecki	Solidarność, SD, ZSL	Czesław Janicki (ZSL)	12/1989 - 7/1990
			Janusz Byliński (PSL)	9/1990 - 12/1990
1/1991 - 12/1991	J. K. Bielecki	KLD, PC, ZChN, UD, SD	Adam Tański (parteilos)	1/1991 - 12/1991
12/1991 - 6/1992	J. Olszewski	ZChN, PSL, PC, PL, PSL „S”	Gabriel Janowski (PL)	12/1991 - 6/1992
7/1992 - 10/1993	H. Suchocka	UD, ZChN, KLD, PL, SchL, PPG, PChD		7/1992 - 10/1993
10/1993 - 3/1995	W. Pawlak	SLD, PSL	Andrzej Śmietanko (PSL)	10/1993 - 3/1995
3/1995 - 2/1996	J. Oleksy		Roman Jagieliński (PSL)	3/1995 - 9/1997
2/1996 - 9/1997	W. Cimoszewicz			
10/1997 - 6/2000	J. Buzek	AWS, UW	Jacek Janiszewski (AWS-SKL)	10/1997 - 3/1999
			Artur Balazs (AWS-SKL)	3/1999 - 10/2001
6/2000 - 10/2001		AWS		
10/2001 - 2/2003	L. Miller	SLD, UP, PSL	Jarosław Kalinowski (PSL)	10/2001 - 3/2003
3/2003 - 5/2004		SLD, UP	Adam Tański (parteilos)	3/2003 - 6/2003
			Wojciech Olejniczak (SLD)	Seit 7/2003
5/2004 -	M. Belka	SLD, UP		

Quelle: eigene Zusammenstellung nach Ziemer/Matthes 2002, www.kprm.gov.pl

In der Zeit von 1989 bis 1997 gab es in Polen sieben Regierungen (vgl. Tabelle 2). Nur die Regierungszeit der Ministerpräsidenten Bielecki, Cimoszewicz und Buzek endeten aufgrund regulärer Parlamentswahlen, in den übrigen Fällen traten die Ministerpräsidenten zurück oder wurden durch Misstrauensvotum abberufen.

Die Regierungsinstabilität erschwerte die Durchsetzung umfassender Reformen des Verwaltungssystems, obwohl bereits unter den ersten demokratischen Regierungen, so z. B. unter der Suchocka-Regierung 1992/93, Reformkommissionen eingesetzt waren. Zu weitergehenden Reformen der Zentral- und auch der Territorialverwaltung kam es erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mit der Verabschiedung der entsprechenden Gesetze.⁸

⁸ Gesetzliche Grundlagen der Reformen, die in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre eingeführt wurden sind neben der Verfassung von 1997 das Gesetz über die Organisation und Arbeitsweise des Ministerrates vom 8.8.1996 (Einheitstext vom 1999), das seit 1997 in Kraft ist, sowie das Gesetz über die Regierungsbereiche vom 4.9.1997, das am 1.4.1999 in seiner novellierten Form in Kraft getreten ist. Die Gesetze zur Reform der Territorialstruktur und der regionalen Selbstverwaltung, die seit 1999 in Kraft sind, und das Gesetz über den öffentlichen Dienst von 1998 stellen weitere Rahmenbedingungen für die aktuellen Entwicklungen der Zentralverwaltung dar.

Die Reform des Regierungszentrums

Ziele der Reform waren die Rationalisierung von Organisationsstrukturen und Entscheidungsprozessen, um die Steuerungskapazitäten der Exekutive zu erhöhen, die Anpassung an die Erfordernisse des EU-Beitrittsprozesses sowie die Stärkung des Premierministers und des Ministerrats. Durch die Reform des Zentrums wurde auch die Zahl der Ministerien verringert.

Die Stellung des Premierministers wurde durch das Gesetz über die Organisation und Arbeitsweise des Ministerrates von 1996⁹ präziser definiert und gestärkt. Ihm wurden Kompetenzen in der Leitung der Arbeit des Ministerrats zugewiesen. Die Schaffung von Ministerien flexibilisiert, sie geschieht nun durch Verordnung und nicht mehr per Gesetz. Das Gesetz über die Regierungsbereiche definiert die Regierungsbereiche, aus deren Kombination der Ressort-zuschnitt erfolgt. Durch diese Flexibilisierung wurden dem Ministerpräsidenten zusätzliche Spielräume eröffnet.

Institutionell wurde die Stellung des Ministerpräsidenten auch dadurch gestärkt, dass die Kanzlei des Ministerrates in die Kanzlei des Premierministers umgestaltet wurde. Zur Koordination der Kabinettsarbeit existierten vor Amtsantritt der Regierung Miller vier Kabinettsausschüsse¹⁰, in denen die jeweils betroffenen Fachminister vertreten waren. Im Oktober 2001 wurden diese vier Ausschüsse abgeschafft, da sie häufig zu einem Dokument unterschiedliche Stellungnahmen abgaben, anstatt die Abstimmung im Ministerrat durch ein eindeutiges Votum vorzubereiten.¹¹ Stattdessen wurde ein Kabinettsausschuss eingeführt, der die Kabinettsitzungen vorbereitet. Mitglieder dieses Ausschusses sind Staatssekretäre aus den Ministerien und geleitet wird er vom Vizepremier. Der Premierminister wird vom Chef der Regierungskanzlei vertreten. Das neue Gremium soll dazu beitragen, die Koordination innerhalb der Regierung zu verbessern.

Neben dem Umbau der Regierungszentrale wurde 1996/97 das Regierungszentrum für strategische Studien eingerichtet. Anstelle der Einheit zur Koordination der EU-Politik, die bisher in der Regierungszentrale angesiedelt war, wurden 1996 das Komitee für die Europäische Integration (KIE) und sein Unterstützungsapparat UKIE eingerichtet. Das KIE koordinierte nunmehr die Gesetzgebungsarbeit der Fachministerien zur Übernahme des EU-

⁹ Seit seiner Neufassung 2003 Gesetz über den Ministerrat.

¹⁰ Der Wirtschaftsausschuss bestand seit 1989, der Sozialausschuss seit 1993, der Verteidigungsausschuss seit 1993 und der Ausschuss für Regionalpolitik und nachhaltige Entwicklung wurde 1998 im Zusammenhang mit den Vorbereitungen Polens auf den EU-Beitritt ins Leben gerufen.

¹¹ Die Umgestaltung der Kabinettsausschüsse wurde mit dem Argument begründet, der neue Ausschuss solle die Angelegenheiten so vorbereiten, dass „die Regierung sich in ihren Sitzungen mit dem Fällen von Entscheidungen und nicht dem Redigieren schlecht vorbereiteter und unzureichend abgestimmter Dokumente befassen“ könne. (Komunikat 2001)

Gemeinschaftsrechts. Geleitet wird es vom Premierminister, Sekretär des KIE ist der Leiter des UKIE. Mitglieder sind acht Ministern der für die Integration wichtigsten Ressorts und weitere zu ernennende Personen¹². Das UKIE ist mittlerweile zu einer Art Europaministerium ausgebaut worden. Es koordiniert und beaufsichtigt die legislative und institutionelle Anpassung Polens an die EU, in diesem Zusammenhang hat es auch eine koordinierende Funktion bei der Umsetzung der Vor-Beitrittsprogramme der EU. Nach dem Beitritt hat sich der Tätigkeitsschwerpunkt auf die Koordination der polnischen Vertreter in den EU-Gremien (COREPER und andere Arbeitsgruppen des EU-Ministerrats) verlagert (Interview UKIE 2004).

Das Gesetz über die Organisation und Arbeitsweise des Ministerrates regelt Details der Tätigkeit der Minister und vereinheitlicht die Organisationsstrukturen in den Ministerien. Es gibt nun einheitliche Hierarchieebenen und Organisationseinheiten mit übergreifenden Zuständigkeiten.¹³ Als Abteilungen werden im Allgemeinen die Arbeitseinheiten bezeichnet, die inhaltliche Kernaufgaben des Ministeriums wahrnehmen. Büros nehmen im Unterschied dazu Dienstleistungsaufgaben für das gesamte Ministerium wahr.

Der Minister legt die Regierungspolitik in seinem Bereich fest und trägt Verantwortung für deren Inhalt und deren Realisierung. Er leitet und beaufsichtigt die Tätigkeit der ihm unterstehenden Organe (Ministerien, Zentralbehörden und andere Organisationseinheiten). Es wird eine klare Trennung angestrebt zwischen den politischen Aufgaben, die den von einer politischen Leitungsebene geführten Ministerien zugeschrieben werden und den administrativen Aufgaben, die den von apolitischen Beamten geführten Zentralbehörden obliegen (Izdebski/Kulesza 1999). Aus diesem Grund wurden auch die politischen Funktionen in der Leitungsebene der Ministerien, die Posten der Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre, präziser definiert. Als Beratergremien des Ministers wurden politische Kabinette eingeführt, deren Mitglieder mit dem Minister wechseln und die nur politische Beratungsaufgaben haben. Die Besetzung der politischen Kabinette erfolgt mit Personen, die dem jeweiligen Minister parteipolitisch nahestehen.

Die „Dienstleistungsfunktionen“ der alten Ministerbüros wurde in andere Organisationseinheiten ausgelagert. Der Generaldirektor als höchster apolitischer Beamter in Ministerien und Zentralbehörden ist als Verwaltungschef zuständig für die internen Abläufe und „Dienst-

¹² Derzeit der ehemaligen Chefunterhändler Kulakowski und der ehemalige Chef des UKIE Saryusz-Wolski.

¹³ Die Ministerien funktionieren auf Grundlage eines Statuts, das den Rang einer Verordnung des Premierministers hat. Im Statut werden die Bezeichnung des Ministeriums und die Zuständigkeit für bestimmte Regierungsbereiche festgelegt, die Leitungspositionen definiert, und die Organisationseinheiten (Abteilungen und Büros), aus denen sich das Ministerium zusammensetzt, sowie die dem Ministerium nachgeordneten Behörden und Organisationseinheiten benannt. Jedes Ministerium besitzt außerdem eine Organisationsatzung im Rang einer Verordnung des Ministers. In diesem internen Dokument werden die grundlegende Organisation und Arbeitsweise des Ministeriums sowie die Aufgaben der einzelnen Abteilungen und Büros festgelegt.

leistungseinheiten“ der jeweiligen Behörde. Die Generaldirektoren spielen eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des Gesetzes über den öffentlichen Dienst.

Diese Trennung der politischen Leitung von der apolitischen Verwaltungsebene der Ministerien ist allerdings in der Praxis nicht wie geplant umgesetzt worden. Die politischen Kabinette spielen häufig nicht die ihnen zugeschriebene Rolle der strategischen Beratung, sondern regieren auch in die Verwaltungssphäre der Ministerien hinein (vgl. Kulesza/Barbasiewicz 2000/2001: 54). Der Posten des Generaldirektors dagegen erweist sich als instabiler und stärker der politischen Besetzung unterworfen, als es der Stabilisierung der Verwaltungsebene förderlich wäre.

Auch die angestrebte Trennung der Aufgaben zwischen Ministerium und Zentralbehörden ist de facto nicht umgesetzt worden, zahlreiche rein administrative Aufgaben sind bei den Ministerien verblieben (Kulesza/Izdebski 1999: 126). Die Regierung Miller schloss kurz nach Amtsantritt 2001 im Zuge der Kampagne „Tańsze Państwo“ (Billigerer Staat) Zentralbehörden und Agenturen bzw. legte diese zusammen, in der Hoffnung, Einsparungen zu realisieren. Diese Überlegungen betrafen insgesamt 20 Behörden und wurden teilweise umgesetzt. In der Praxis wurden allerdings nur die Aufgaben der Behörden in entsprechende Abteilungen innerhalb der Ministerien (zurück)verlagert, so dass dieser Reformversuch den Ansatz der ursprünglichen Zentrumsreform von 1996/96 konterkariert.

Die Territorialreform

Polen ist ein unitarischer Zentralstaat. Die Wojewodschaften fungieren als mittlere Verwaltungsebene zwischen Zentralverwaltung und lokaler Selbstverwaltung. Der Wojewode ist Vertreter der Zentralregierung.

Die Verwaltungsreform von 1999 führte eine Neueinteilung der ursprünglich 49 in 16 Wojewodschaften ein. Neben den Wojewodschaften wurden die Kreise als Selbstverwaltungsorgane wieder eingeführt. Ziel der Dezentralisierung 1999 war eine Entlastung der Zentralverwaltung und Allokation bestimmter Aufgaben auf die Ebene, auf der sie am besten ausgeführt werden können (z. B. regionale Wirtschaftspolitik auf die Wojewodschaftsebene, aktive Arbeitsmarktpolitik auf Kreisebene).

Der Zuschnitt der neuen Wojewodschaften erfolgte unter Orientierung auf in der EU gängige Zuschnitte von Regionen, um die Zusammenarbeit und die spätere Nutzung der Strukturfonds zu erleichtern (vgl. MSWiA 1999: 13). Daneben wurden auf der Ebene der Wojewodschaften Selbstverwaltungskompetenzen eingeführt. Diese liegen allerdings nicht im Kompetenzbereich des Wojewoden, sondern hierfür wurden neue Organe eingeführt, der Wojewod-

schaftsvorstand mit dem Marschall als Vorsitzendem, das von ihm geleitete Marschallsamt und der Sejmik als Entscheidungsorgan (Zloch 2000).

Die Reform des Öffentlichen Dienstes

Das Gesetz über die Angestellten in Staatsbehörden von 1982 galt bis 1996 für alle Verwaltungsangestellten. Es unterschied zwischen politischen Bediensteten (Minister, Behördenleiter und ihre Stellvertreter), Beamten und Angestellten. Es war allerdings kurz und kursorisch formuliert und definierte auch kein besonderes Dienstverhältnis für Beamte (von Redecker 2001: 112).

Mit dem Gesetz über den Öffentlichen Dienst von 1996 wurde ein erster Versuch zur Wiedereinführung eines Öffentlichen Dienstes unternommen. Zur Umsetzung des Gesetzes wurde 1996 das Amt für den Öffentlichen Dienst unter der Leitung des Chefs des Öffentlichen Dienstes geschaffen. Nach Auseinandersetzungen um den Inhalt des Gesetzes und Vorwürfen politischer Rekrutierungen wurde die Implementation dieses Gesetzes ausgesetzt und mit dem Gesetz von 1998 ein neuer Anlauf unternommen. In diesem Gesetz wurde der Begriff „Korps des Öffentlichen Dienstes“ eingeführt, dessen Angehörige alle Angestellten und Beamten der Staatsverwaltung sind. Die Staatsverwaltung umfasst die Kanzlei des Premierministers, Ministerien und Komitees im Ministerrat, Zentralbehörden, Wojewodschaftsämter, dezentralisierte Regierungsbehörden in der Fläche, das Regierungszentrum für Strategische Studien, Kommandanturen und Inspektionen. In der Selbstverwaltung und in allen anderen im Gesetz nicht genannten Regierungsbehörden gilt das Gesetz von 1982 weiter. Auch die staatlichen Agenturen unterliegen nicht dem Gesetz über den Öffentlichen Dienst (s. u.).

Um Beamte zu werden, müssen die Bewerber einheitliche Anforderungen erfüllen. Sie müssen Angestellte im öffentlichen Dienst sein mit mindestens zwei Jahren Dienstzeit, einen Vorbereitungsdienst durchlaufen, der mit einem Examen abschließt, eine akademische Ausbildung sowie Kenntnis einer Fremdsprache nachweisen und ein geregeltes Verhältnis zum Wehrdienst haben.¹⁴ Für Beamte gilt das Verbot der Mitgliedschaft in Parteien und Gewerkschaften.

Für alle Stellen im Öffentlichen Dienst sind die öffentliche Ausschreibung und offene Ausschreibungsverfahren durch Wettbewerb vorgeschrieben. Der Chef des Öffentlichen Dienstes organisiert Ausschreibungen für höhere Positionen (Generaldirektor, Abteilungsleiter und deren Stellvertreter), für alle anderen Positionen ist der Generaldirektor der jeweiligen Behör-

¹⁴ Die Absolventen der Nationalen Hochschule für Öffentliche Verwaltung (KSAP) sind von Vorbereitungsdienst und Examen ausgenommen.

de zuständig. Die Kompetenzen des Generaldirektors wurden somit klarer definiert und umfassen neben der Verantwortung für das Personal die Organisation der Abläufe und Dienstleistungen innerhalb der Behörden. Generaldirektoren werden laut Gesetz nach einem Wettbewerbsverfahren ernannt, zu dem nur Beamte zugelassen sind.

Die Implementation des Gesetzes über den Öffentlichen Dienst ist allerdings problematisch. Der Aufbau des Beamtentums läuft nur sehr langsam. Häufig kommt es zur geschäftsführenden Besetzung von Positionen durch Personen, die nicht das erforderliche Verfahren durchlaufen haben.¹⁵ Der Chef des öffentlichen Dienstes ist nicht mit den nötigen Kompetenzen ausgestattet, um die Durchführung von Wettbewerbsverfahren in den Ministerien und Behörden durchzusetzen.

Die politische Besetzung von Positionen ruft eine Art Teufelskreis hervor.

„...wenn Staatsangestellte in ihren Einstellungen, ihrem Verhalten, ihrer Arbeit, was von Zeit zu Zeit passieren kann, die Grundsätze der politischen Neutralität, Unparteilichkeit und des rein professionellen Vorgehens umgehen, dann trägt das leider zur Entstehung dieses Teufelskreises bei. Wenn dieser Beamte, nein, Angestellte, nicht apolitisch, professionell und unparteiisch arbeitet, denkt sich der Minister oder Staatssekretär, ich muss ihn austauschen gegen jemanden, zu dem ich Vertrauen habe.“ (Interview MRiRW 2003)

Aus Sicht der Staatsbediensteten fehlen Anreize zur Verbeamtung. Es gibt zahlreiche Pflichten und Grundrechtsbeschneidungen, aber nur wenige Sonderrechte für Beamte. Auch finanzielle Anreize zur Verbeamtung sind kaum vorhanden. Einem Ausbau des Beamtentums steht weiterhin entgegen, dass die jährliche Limitierung der neuen Nominierungen im Haushaltsgesetz zu restriktiv ist. Die im Gesetz vorgesehenen Ernennungsverfahren werden v. a. von Politikern als zu langwierig und kompliziert beurteilt. Auch die zentrale Organisation von Wettbewerben um Abteilungsleiterposten wird kritisiert, die Generaldirektoren sollten hier mehr Einfluss haben (Interview MRiRW 2003). Die einheitlichen Anforderungen, denen v. a. Bewerber um niedrigere Positionen oft nicht entsprechen, werden vielfach als wenig sinnvoll bezeichnet.

Das Gesetz über den Öffentlichen Dienst in Polen weist zahlreiche Mängel auf und die Stellen im Verwaltungssystem, die zu seiner Umsetzung beitragen sollen – der Chef des öffentlichen Dienstes und die Generaldirektoren – verfügen nicht über ausreichende Kompetenzen, um gegen den Druck der politischen Parteien einen neutralen und professionellen Öffentlichen Dienst einzuführen.

¹⁵ Im Dezember 2001 kam es durch Einführung eines entsprechenden Zusatzartikels im Gesetz sogar zur Aussetzung der Ausschreibungspflicht für höhere Posten, allerdings hat ein Verfassungsgerichtsurteil vom Dezember 2002 dies als nicht verfassungsgemäß bezeichnet, so dass das Gesetz in der alten Form wieder in Kraft ist.

Die Rolle staatlicher Agenturen

Die staatlichen Agenturen sind ein Element der polnischen Verwaltung, das im Zusammenhang mit der Landwirtschaftsverwaltung besonderes interessant ist. Der überwiegende Teil des Landwirtschaftsbudgets wird über diese Art von Agenturen abgewickelt, zudem gewinnen sie im Zuge der europäischen Integration an Bedeutung als Implementations- und Zahlstellen für die europäischen Programme. Über Status und Tätigkeit der Agenturen gibt es zahlreiche Konflikte in der polnischen politischen Diskussion.

Die Agenturen wurden Anfang/ Mitte der 1990er Jahre eingerichtet. Hintergrund ist die Übernahme der Zweckfonds aus sozialistischen Zeiten, über die ein großer Teil der öffentlichen Ausgaben außerhalb des Staatshaushaltes abgewickelt wurde.¹⁶ Zwar wurde 1991 die Mehrzahl der alten Zweckfonds liquidiert, aber gleichzeitig wurden neue geschaffen. Gleichzeitig mit der Abschaffung von Zweckfonds wurden die staatlichen Agenturen geschaffen, die eine ähnliche Funktion erfüllen wie die Zweckfonds zu sozialistischen Zeiten, nämlich die Umsetzung öffentlicher Mittel außerhalb des Staatshaushaltes und der Regeln des Haushaltsrechts. Dies impliziert einen freieren Umgang mit Einnahmen und Ausgaben. Die finanzielle Ausstattung der Agenturen ist sehr unterschiedlich. Die größten Agenturen gibt es im Landwirtschaftsbereich. Bis vor einigen Jahren waren die Finanzpläne der Agenturen nicht Teil des Haushaltsgesetzes, dort war in einem Anhang nur die Gesamthöhe der staatlichen Zuschüsse ausgewiesen, was die parlamentarische Kontrolle über deren Finanzgebaren sehr beschränkte. Die Rechtsform der Agenturen ist nicht einheitlich definiert, es gibt auch keine einheitlichen Regeln über deren Rechenschaftspflicht.

Den staatlichen Agenturen gemeinsam ist, dass sie auf Grundlage eines Gesetzes zur Schaffung von Agenturen tätig sind, darüber hinaus verfügen sie über interne Organisationsatzungen. Als Beratungsorgan ist ihnen ein Rat der Agentur beigeordnet. Die Agenturen sind staatliche Körperschaften. Als solche unterscheidet sie von den Zentralbehörden, dass sie keine Entscheidungsbefugnis im Sinne des Verwaltungsverfahrenrechts haben. Die allgemeine Aufsicht führen die für den Bereich zuständigen Ministerien.

Das Personal in den Agenturen unterliegt nicht dem Gesetz über den öffentlichen Dienst, daher gibt es auch keine einheitlichen Regelungen zur Personalrekrutierung. In diesem Zusammenhang haben die Agenturen den Ruf, ein wesentliches Instrument der politischen Ämterpatronage zu sein. Der Direktor der Agentur (Prezes) wird in den meisten Fällen durch den

¹⁶ Ende der 1980er Jahre entsprachen die Ausgaben aus den Zweckfonds 65 % der Ausgaben des Staatshaushaltes. Grund hierfür waren insbesondere die Zweckfonds im Bereich der Sozialversicherungen (Mackiewicz et al. 2001: 33).

Premierminister und nicht den zuständigen Minister eingesetzt.¹⁷ Dies erschwert die Kontrolle seitens der Ministerien, da der Direktor sich dem Premierminister unterstellt fühlt.

Vorteil der Agenturen ist ihre Flexibilität bei Neueinstellungen und der Bezahlung des Personals sowie im Umgang mit ihrem Budget. Als Nachteil sind die sehr eingeschränkte Kontrolle über ihre Tätigkeit und die in vielen Fällen zu beobachtende Ämterpatronage zu anzuführen (letzteres wird aus Sicht der beteiligten politischen Akteure wohl eher als Vorteil bewertet). Eine Reform des öffentlichen Finanzsektors, der auch die Agenturen stärker reglementiert bzw. ganz abschafft, wurde zwar häufig angekündigt, aber bisher nie durchgeführt (Mackiewicz et al. 2001).

2 Das Politikfeld Landwirtschaft in Polen

2.1 Entwicklung des Landwirtschaftssektors

Die Politikbereiche Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sind in Polen sehr eng verknüpft, was sich auch in Bezeichnung und Zuständigkeit des Ministeriums ausdrückt. Aufgrund des hohen Beschäftigungsanteils in der Landwirtschaft (19,6 % im Jahre 2002, EU-Kommission 2003: 77) und des hohen Bevölkerungsanteils in ländlichen Gebieten (38,2 % im Jahre 2002, MRiRW 2003: 7) haben diese Bereiche einen hohen Stellenwert in innenpolitischen Auseinandersetzungen. Die Landwirtschaftspolitik hat, wie bereits angedeutet, wesentliche sozialpolitische Komponenten.

Die Entwicklung des Landwirtschaftssektors steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung seit Anfang der 1990er Jahre. Nach einer tiefen Rezession 1990/91 zeichnete sich diese bis 1996/97 durch hohe Wachstumsraten aus. Mit der weltweiten Stagnation der Konjunktur kam es auch in Polen zu rückläufigen Wachstumsraten, 2001 und 2002 betrug die Wachstumsrate nicht mehr als 1 % (Marody/Wilkin 2002: 19). Seit Jahren herrscht in Polen eine hohe Arbeitslosigkeit mit Arbeitslosenraten von 16,4 % im Jahr 2000 und 19,2 % im Jahr 2003.¹⁸ Infolgedessen kehrten sich Wanderungsbewegungen innerhalb des Landes um und es setzte eine Rückwanderung von den Städten auf Land ein.

Der Anteil der Landwirtschaft am BIP ist in den 1990er Jahren stark zurückgegangen, 1990 betrug er 8 %, 1994 6,9 % und 2000 nur noch 3,3 % (European Commission 2002: 6).

¹⁷ Allerdings hat die Regierung Belka im November 2004 einen Gesetzentwurf eingebracht, der die Pflicht zu öffentlichen Ausschreibungen und Stellenbesetzung über Wettbewerbe auf die Direktoren der Agenturen und Zentralbehörden ausdehnen soll.

¹⁸ Daten lt. Eurostat-Datenbank , <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos>.

Es kam zu einem absoluten Rückgang der landwirtschaftlichen Produktion und zu einer dramatischen Verschlechterung der landwirtschaftlichen Einkommen pro ha seit 1990.

Der Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung ist aber mit 19,6 % im Jahr 2002 immer noch sehr hoch. Nur für 31,4 % der Haushalte von Landwirten ist Landwirtschaft allerdings die Haupteinkommensquelle.¹⁹ Andere wichtige Einkommensquellen sind Sozialleistungen (Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten), Beschäftigung außerhalb der Landwirtschaft und zu einem geringeren Teil auch selbständige Tätigkeiten außerhalb der Landwirtschaft. Der Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft liegt wegen der vielen Nebenerwerbslandwirte real wahrscheinlich unter der offiziellen Quote. Tatsächlich herrscht in der in der Landwirtschaft Überbeschäftigung und verdeckte Arbeitslosigkeit. Aufgrund der schwachen Wachstumsraten in den letzten Jahren konnten andere Wirtschaftssektoren die in der Landwirtschaft freigesetzten Arbeitskräfte nicht auffangen. Wie bereits erwähnt, hat eher wieder eine Rückwanderung aufs Land eingesetzt. Ein wesentliches Entwicklungsziel für die ländlichen Räume in Polen ist es demnach, einen Ausstieg aus der Landwirtschaft durch alternative Beschäftigungsmöglichkeiten zu erleichtern.

Es gibt zurzeit ca. zwei Mio. landwirtschaftliche Betriebe. Die Betriebsstrukturen sind sehr kleinteilig, was eine Folge der fehlgeschlagenen Kollektivierung zu Zeiten des Staatsozialismus ist (76 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche war während des Sozialismus privat bewirtschaftet, nur 24 % staatlich, vgl. OECD 1995: 42). Die landwirtschaftliche Nutzfläche im Staatsbesitz wurde seit 1992 durch die Agentur für das landwirtschaftliche Eigentum des Staatsschatzes (AWRSP) privatisiert bzw. verpachtet. Die Restitution bzw. Privatisierung der landwirtschaftlichen Betriebe war im Vergleich zu anderen postsozialistischen Ländern nur ein marginales Thema in der politischen Auseinandersetzung in Polen, aber die ehemaligen Staatsbetriebe sind bis heute ein soziales Problem: Unmittelbar nach 1989 wurde in diesem Bereich keine Protektions- oder Strukturpolitik betrieben, die Betriebe wurden dem Wettbewerb ausgesetzt. Die Regionen, in denen die großen Staatsbetriebe bankrott gemacht haben, sind arbeitsmarktpolitische Krisenregionen.

Die durchschnittliche Betriebsgröße von 7,2 ha ist seit Jahren relativ konstant. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich allerdings eine zunehmende Polarisierung in Groß- und Kleinbetriebe. Diese Polarisierung ist auch regional unterschiedlich ausgeprägt. In den Gebieten im Nordwesten des Landes, in denen ehemals Staatsfarmen existierten, überwiegen große Betriebe, im Südosten eher kleine Betriebe. Zuwächse verzeichnet sowohl die Gruppe der größten

¹⁹ D. h. das landwirtschaftliche Einkommen macht mehr als 50 % des Haushaltseinkommens aus (vgl. FDPA 2002).

(9,9 % der Betriebe bewirtschafteten im Jahr 2000 mehr als 15 ha) und der kleinsten Betriebe (23 % der Betriebe bewirtschafteten im Jahr 2000 1-2 ha) (European Commission 2002: 7). Unter den Kleinstbetrieben gibt es einen hohen Anteil an Subsistenzwirtschaft. Die Landwirtschaft erfüllt hier die Rolle eines sozialen Auffangnetzes in einer Situation, in der Arbeitsplätze fehlen und Sozialleistungen niedrig sind. Die Entwicklung geht in Richtung einer Aufspaltung in kleine Subsistenz- und Semisubsistenzbetriebe und größere marktorientierte Betriebe. Insgesamt ist aus Gründen der Überbeschäftigung und des Kapitalmangels die Produktivität in der Landwirtschaft niedrig.

Der EU-Beitritt wurde auf dem Land mit großer Skepsis erwartet (Borkowski 2002, Kotlarska-Bobińska et al. 2001). Einerseits stellt er die notwendigen Mittel zur Verfügung, um eine Reform der polnischen Landwirtschaft zu finanzieren und zu gestalten. Andererseits bedeutet eine Vereinheitlichung der Märkte, dass kleinere, ineffizientere Betriebe gegenüber den technisch besser ausgestatteten westeuropäischen Großbetrieben nicht konkurrenzfähig sind.

2.2 Der Einfluss landwirtschaftlicher Parteien und Interessengruppen

Die Situation zu Beginn der Transformation lässt sich als „institutionelles Vakuum“ im Landwirtschaftssektor beschreiben (Hausner/Marody 2000: 34). Diese Beschreibung trifft sowohl für Institutionen der Markregulierung als auch für den Bereich der landwirtschaftlichen Organisationen zu.

Landwirtschaftliche Organisationen sind zum einen Produzentengenossenschaften u. ä. Organisationen, die in Marktprozessen wirken²⁰, und zum anderen Interessenvereinigungen wie Kammern, Gewerkschaften und Parteien, die die politische Interessenvertretung der Bauern gewährleisten. Es gibt sehr unterschiedliche Einschätzungen des Einflusses der polnischen Landwirtschaftsverbände.²¹ Einerseits wird der starke Einfluss der Interessengruppen auf die Landwirtschaftsverwaltung und die Politikformulierung im Sektor kritisiert (Puślecki 2000), andererseits werden insbesondere die Produzentenvereinigungen und Kammern als relativ schwach beschrieben (Hausner/Marody 2000: 34f., FDPA 2002).

²⁰ Die Mehrzahl der Landwirte ist in Produzentenvereinigungen organisiert, der Anteil der organisierten Landwirte ist abhängig von Marktsegment. Die Produzentenvereinigungen sollen die Schwäche der einzelnen Landwirte gegenüber den Unternehmen, die ihre Produkte aufkaufen, ausgleichen. Diese relativ lose Form des Zusammenschlusses wird von den Landwirten allerdings gegenüber verbindlicheren Formen wie Genossenschaften oder anderen Gesellschaftsformen bevorzugt.

²¹ Diese unterschiedlichen Bewertungen sind auf die verschiedenen Einflussmechanismen unterschiedlicher Organisationstypen zurückzuführen, aber auch darauf, dass das Problem empirisch bisher kaum systematisch bearbeitet wurde.

Die zahlreichen Bauernparteien spielen unbestritten eine wichtige Rolle in der Landwirtschaftspolitik und sollen daher als erstes vorgestellt werden. Die größte der Bauernparteien ist die PSL (Polnische Bauernpartei), eine ehemalige Blockpartei (ehemals ZSL, Vereinigte Bauernpartei). Sie ist mit ca. 160 000 mitgliederstärkste Partei in Polen (Szczerbiak 2001), war an mehreren Regierungen beteiligt und stellte die Landwirtschaftsminister der Mitte-Links-Regierungen 1993-1997 sowie 2001-2003. Die Regierungsbeteiligungen hatten auch zur Folge, dass die PSL zahlreiche Stellen in landwirtschaftlichen Behörden mit Parteimitgliedern besetzen konnte. Die PSL ist eine klassische Klientelpartei, sie vertritt eher die kleinen und mittleren Betriebe. Ihre Positionierung zum EU-Beitritt war uneinheitlich. Parteiführer Kalinowski sprach sich für den Beitritt aus und handelte im Dezember 2003 in seiner Amtszeit den Kompromiss auf dem Kopenhagener Gipfel mit aus. Andere Teile der Partei verhalten sich distanzierter gegenüber der EU-Integration.

2001 verlor die PSL ihre Führungsrolle unter der ländlichen Bevölkerung an die Samoobrona (Selbstverteidigung). Diese wurde 1991 als ursprünglich gewerkschaftliche Organisation gegründet. Seit ihrer Gründung tut sie sich vor allem durch spektakuläre Protestaktionen und Auftritte des Parteiführers Andrzej Lepper hervor. Seit ihrem ersten Antritt zu Parlamentswahlen 1993 gestaltet sich die Samoobrona allmählich in eine politische Partei um. Nach anfänglich bescheidenen Wahlerfolgen gelang ihr 2001 mit einem Stimmenanteil von 10,2 % der Parlamentseinzug. Die Samoobrona ist eine Partei mit populistischen Forderungen nach einem „dritten Weg“ und einer weitreichenden staatlichen Unterstützung der Landwirtschaft. Sie versteht sich als Fürsprecherin nicht nur der Landwirte, sondern der Transformationsverlierer insgesamt. Die Samoobrona ist entschieden gegen den EU-Beitritt Polens.

Die SKL (Konservative Bauernpartei) wurde 1997 aus dem Zusammenschluss zweier konservativer bäuerlicher Parteien (SChL und PSL PL) gegründet. Sie war Teil des konservativen Parteienbündnisses AWS. Die SKL stellte mehrere Landwirtschaftsminister der Mitte-Rechts-Regierungen (Janiszewski, Balazs). Derzeit formiert sich die SKL als eigener Abgeordnetenkreis, dessen Abgeordnete von den Listen anderer Parteien angetreten sind. Sie vertritt eher die landwirtschaftlichen Großbetriebe.

Eine weitere Partei, die in ländlichen Gebieten großen Zuspruch findet, ist die ultrakonservative Liga der polnischen Familien (LPR). Sie wurde 2001 aus dem national-katholischen Umfeld der AWS heraus gegründet. Sie ist keine eigentliche Bauernpartei, aber sehr erfolgreich auf dem Land (vgl. FDPÄ 2002). Die LPR ist entschieden gegen den EU-Beitritt und tat sich durch dementsprechende Propaganda im Vorfeld des EU-Referendums hervor.

Eine einflussreiche landwirtschaftliche Interessengruppe ist der KZRKiOR (Landesverband der Landwirtschaftszirkel). Er wurde in den 1970er Jahren vom sozialistischen Regime gegründet, die Landwirtschaftszirkel existierten jedoch schon vor dem II. Weltkrieg in Polen. Bis heute ist der KZRKiOR eng mit dem SLD verbunden und steht in dem Ruf, eine postkommunistische Vereinigung zu sein. Er ist als eine der wichtigsten Interessenorganisation der Landwirte in Räten der Agenturen vertreten und verhandelt z. B. über Höhe der Interventionspreise.

Die Bauerngewerkschaft NSZZ RI „Solidarność“ (Unabhängige Gewerkschaft der Individualbauern „Solidarność“) wurde 1981 während der Solidarność-Streiks gegründet. Anfang der 1990er Jahre war sie die wesentliche Kraft in Bauernprotesten, danach wurde sie durch die Samoobrona abgelöst (Gorlach 2000: 71). Der ehemalige Landwirtschaftsminister Janowski ist mit dem NSZZ RI „S“ verbunden. Dieser vertritt protektionistische Positionen und ist aktiv in der politischen Lobbyarbeit. Als seinen größten Erfolg wertet er die Gründung der Holding „Polnischer Zucker“, der den Verkauf der Zuckerraffinerien an ausländische Konzerne verhindern soll.

Die Landwirtschaftskammern existierten schon vor dem II. Weltkrieg, wurden allerdings 1949 aufgelöst. 1996 wurden sie wiedergegründet. Die Mitgliedschaft ist für alle Zahler von Agrarsteuer obligatorisch. Die Landwirtschaftskammern sind in 16 Wojewodschaftskammern und eine nationale Dachorganisation gegliedert. Ihre Ziele sind die Interessenvertretung der Landwirte und die Teilnahme an Politikformulierung und Politikimplementierung im Bereich Landwirtschaft. Seit ihrer Gründung betreiben sie intensive Lobbyarbeit für die Ausweitung ihrer Kompetenzen²², sind damit aber wenig erfolgreich.

Als Spezifik der landwirtschaftlichen Interessengruppen ist die Existenz zahlreicher Bauernparteien herauszustellen, die durch Regierungsbeteiligung und politische Ämterpatronage mit der Landwirtschaftsverwaltung verquickt sind. Andere Organisationen sind eher schwach und zumeist nicht zentral in Verbandsform organisiert. Sie nehmen durch ständige Kontakte zu bestimmten Beamten in der Ministerialverwaltung und durch ad hoc veranstaltete Massenproteste Einfluss auf die Landwirtschaftspolitik.

2.3 Landwirtschaftspolitik im Zeitraum 1990-2003

Um die Frage nach Kontinuität oder Wechsel in der polnischen Landwirtschaftspolitik zu beantworten, soll im Folgenden die Policy-Agenda der 1990er Jahre kurz dargestellt werden.

²² Z. B. fordern die Landwirtschaftskammern obligatorische Konsultationen in Fragen des Landverkaufs an Ausländer und die Übernahme des Betriebs landwirtschaftlicher Beratungszentren.

Die ersten Solidarność-Regierungen 1990-1993 führten umfassende liberale sozioökonomische Reformen durch. Die Subventionen für die Wirtschaft, auch für die Landwirtschaft, wurden radikal zurückgeschnitten. Dies ging einher mit der Privatisierung der wenigen Staatsbetriebe und vor allem der Nahrungsmittelindustrie. Die Märkte wurden auch im Bereich des Außenhandels liberalisiert. 1991 unterzeichnete Polen das Assoziationsabkommen mit der EU. Ziel des Assoziationsabkommens war die Einführung von Freihandel für Industrieprodukte durch den asymmetrischen Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen. Im Bereich des Agrarhandels gab es kein explizites Freihandelsziel, sondern besondere Bestimmungen über die Reduktion der Importzölle und Erhöhung der Einfuhrkontingente. Das Assoziationsabkommen trat allerdings erst 1994 in Kraft.

Infolge der wirtschaftlichen Liberalisierung und der einsetzenden Rezession kam es zu einem Einbruch auch in der Landwirtschaft, zahlreiche Bauern verschuldeten sich und mussten ihren Betrieb aufgeben. 1990/91 wurden nach intensiven Bauernprotesten neue agrarpolitische Steuerungsinstrumente (Stützungskäufe bei Marktkrisen, Abnahmequoten für Zucker, Darlehen, Exportsubventionen) eingeführt und die Agentur für den Agrarmarkt (ARR, s. u.) eingerichtet.

Die SLD-PSL-Koalition 1993-1997 verringerte das Tempo der wirtschaftlichen Reformen und führte die Interventionspolitik in der Landwirtschaft fort. Während der Regierungsbeteiligung der PSL wurden die Interessen der Bauernlobby stärker berücksichtigt als unter den vorangegangenen Regierungen (Gorlach 2000). Importzölle und Subventionen von Treibstoff für die Landwirtschaft wurden eingeführt. Ministerpräsident Pawlak erhöhte gegen den Willen des Koalitionspartners SLD die Zuschüsse für die Sozialversicherung und die Ausgaben für die Agenturen für den Agrarmarkt und für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (Spennes-Kleutges 2002: 86). Der Regierungswechsel zur AWS-UW-Koalition 1997 brachte keinen grundlegenden Wechsel in der Landwirtschaftspolitik. Marktkrisen und die Reaktion darauf waren ein ständig wiederkehrendes Thema in dieser Zeit, was zu weiteren Bauernprotesten 1998/99 führte.

Seit dem Ende der 1990er Jahre gewinnen die aus dem EU-Beitrittsprozess erwachsenden Anforderungen an Bedeutung. Seit Beginn der Beitrittsverhandlungen 1998 gehörte die Ausarbeitung der Verhandlungsposition im Bereich Landwirtschaft zu den dominanten Themen auf der agrarpolitischen Agenda. Kontroverse Themen in diesem Zusammenhang waren vor allem das Recht auf Landkauf durch Ausländer, die Frage der Direktzahlungen und die Höhe von Produktionsquoten). Innerhalb der Exekutive gab es Auseinandersetzungen um die Zuord-

nung von Zuständigkeiten und Kompetenzen.²³ Die Landwirtschaftsverwaltung konzentrierte sich stärker auf die Vorbereitungen zur Übernahme der GAP (s.u.).

Sowohl die Protestformen der Interessengruppen als auch die politischen Reaktionen der Regierung sind eher kurzfristig, kontinuierliche kohärente Gesamtlösungen in der Landwirtschaftspolitik fehlen. Die Restrukturierung der Landwirtschaft und die Förderung von Wirtschaftswachstum in ländlichen Gebieten ist eine wesentliche politische Aufgabe, allerdings fehlt es an einer Entwicklungsstrategie in diesem Bereich. Es wird kritisiert, dass die staatlichen Autoritäten das Ausmaß, die Kosten und die Dringlichkeit dieser Aufgabe nicht begreifen (Hausner/Marody 2000: 33). Die polnische Landwirtschaftspolitik mit ihren Instrumenten der Interventionskäufe, Importzöllen und den Ausnahmen für Landwirte bei bestimmten Steuern bietet nur zeitweilige und begrenzte Lösungen. Sie ist häufig eine kurzfristige Reaktion auf oft Reaktion auf Proteste und Druck der Bauern. Der „Pakt für die Landwirtschaft und die ländlichen Gebiete“, 1998/99 im Gefolge von Bauernprotesten entwickelt wurde, sollte die Agrarpolitik verstetigen und ihr mittel- und langfristige Ziele setzen. Das Programm wurde allerdings nicht realisiert, die Miller-Regierung (2001-2004) hat das Projekt nicht weiter verfolgt (Wilkin/Marody 2002: 33). Stattdessen findet die Formulierung von landwirtschaftspolitischen Schwerpunkten mittlerweile im Rahmen der Planungsdokumente für die Nutzung der EU-Strukturfonds (Nationaler Entwicklungsplan und Plan zur Entwicklung landwirtschaftlicher Gebiete) statt. Dies bedeutet einerseits eine sehr technokratische Herangehensweise, lässt aber andererseits auch hoffen, dass politische Programme nun kontinuierlicher und konsequenter umgesetzt werden, zumal sie nunmehr finanziell untermauert sind.

3 Strukturveränderungen in der Landwirtschaftsverwaltung

3.1 Entwicklung des Landwirtschaftsministeriums

Seit Beginn der Transformation hat sich die Rolle des Landwirtschaftsministeriums gewandelt, es ist immer weniger direkt mit der landwirtschaftlichen Produktion und immer mehr mit Programm- und Strategieentwicklung befasst. Es hat außerdem eine Dezentralisierung der Landwirtschaftsverwaltung mit der Schaffung der Agenturen und der Kasse für landwirtschaftliche Sozialversicherungen (KRUS) stattgefunden. Auf das Verhältnis zwischen dem Ministerium und seinen Agenturen wird in den folgenden Kapiteln näher eingegangen. Zu-

²³ So gab es im Herbst 2002 einen Konflikt zwischen Landwirtschaftsminister Kalinowski und UKIE-Chefin Hübner darüber, wer die Unterschrift unter die Instruktion das EU-Verhandlungsteam im Landwirtschaftsbereich setzen darf.

nächst soll die Veränderung der Organisationsstruktur des Landwirtschaftsministeriums dargestellt werden, die im Verlaufe des EU-Beitrittsprozesses einigen Änderungen unterlag, und in grundlegende Arbeitsprozesse im Bereich der Politikformulierung und Gesetzgebung eingeführt werden.

3.1.1 Politisches und administratives Personal

Im Amt des Landwirtschaftsministers kam es zu häufigen Ministerwechseln (vgl. dazu Tabelle 2). Dies ist eine Folge der Regierungsinstabilität Anfang der 1990er Jahre. So wechselten die Landwirtschaftsminister in der Regel mit der Regierung, aber einige überdauerten auch einen Koalitionsbruch bzw. Regierungsrücktritt (z. B. Gabriel Janowski, Roman Jagieliński, Artur Balazs). In Polen sind bis heute Entlassungen von Ministern während der Legislaturperiode sehr häufig. Vermutlich gehört aber der Posten des Landwirtschaftsministers zu den relativ stabilen, da er bisher innerhalb des Koalitionsprozesses automatisch der jeweils beteiligten Bauernpartei zufiel und eine Entlassung sofort einen Konflikt mit dem Koalitionspartner zur Folge hatte. Im Landwirtschaftsressort kam es nur selten zum Ministerwechsel in der Legislaturperiode. Jüngstes, mit dem Bruch der Koalition zwischen SLD und PSL im März 2003 verbundenes Beispiel ist der Ministerwechsel von Jarosław Kalinowski zu Adam Tański. Dieser trat allerdings bereits nach wenigen Monaten mit der Begründung zurück, ihm fehle die Unterstützung der SLD-Fraktion (der größten Parlamentsfraktion). Sein Amtsnachfolger war der damals 29jährige Wojciech Olejniczak von der SLD, der zuvor die Funktion eines Staatssekretärs im Landwirtschaftsministerium bekleidete.

Die Führungsebene des Ministeriums besteht aus dem Minister, den Staatssekretären und Unterstaatssekretären als politischen Beamten sowie dem Generaldirektor und der Rechtsberaterin als unpolitischen Beamten. Politisch besetzt sind auch die Positionen des Chefs des politischen Kabinetts des Ministers und der in diesem Kabinett tätigen Berater (politische Posten in Abbildung 1 grau unterlegt).

Im Ministerium gibt es zurzeit zwei Staatssekretäre und drei Unterstaatssekretäre, die jeweils für die Beaufsichtigung der Aufgabenerfüllung bestimmter Abteilungen verantwortlich sind (vgl. Abbildung 1). Die Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre wechseln als politische Beamte in der Regel bei einem Ministerwechsel.²⁴ Bei der Zuordnung von Aufgaben zu Staatssekretären im Unterschied zu Unterstaatssekretären ist kein qualitativer Unterschied

²⁴ Es gibt allerdings auch Ausnahmen wie den parteilosen Unterstaatssekretär Jerzy Plewa, der für die Koordination der Arbeiten im Rahmen der EU-Beitrittsverhandlungen im Landwirtschaftsbereich verantwortlich war und diese Position von 1997 bis 2003 bekleidete, also unter den Ministern Balazs und Kalinowski aus unterschiedlichen politischen Lagern.

erkennbar, aber Staatssekretäre haben Aufsicht über größere Zahl von Abteilungen und über nachgeordnete Behörden.

Für die Einrichtung des Postens der Unterstaatssekretäre gibt es mehrere denkbare Gründe. Zum einen spielt die polnische Verwaltungstradition eine Rolle, den Posten des Unterstaatssekretärs gab es bereits in der Zwischenkriegszeit. Ein weiterer Grund könnte das Interesse an der Häufung politischer Positionen sein, zumal die Zahl der Unterstaatssekretäre variabel ist.²⁵ In einigen Fällen bedeutet die Einsetzung eines Unterstaatssekretärs mit bestimmten inhaltlichen Zuständigkeiten auch eine – zumindest symbolische – Aufwertung des entsprechenden Bereichs, wie am Beispiel der Vorbereitung auf die Strukturfondsnutzung (s. u.) gezeigt wird.

²⁵ Unter Minister Balazs gab es vier Unterstaatssekretäre, so dass ein Staatssekretär bzw. Unterstaatssekretär für je zwei Abteilungen verantwortlich war. Minister Kalinowski hingegen hatte zwei Unterstaatssekretäre. Zur Zeit gibt es wieder 3 Unterstaatssekretäre, eine von ihnen ist speziell für den Bereich Vorbeitrittshilfen und Strukturfonds zuständig.

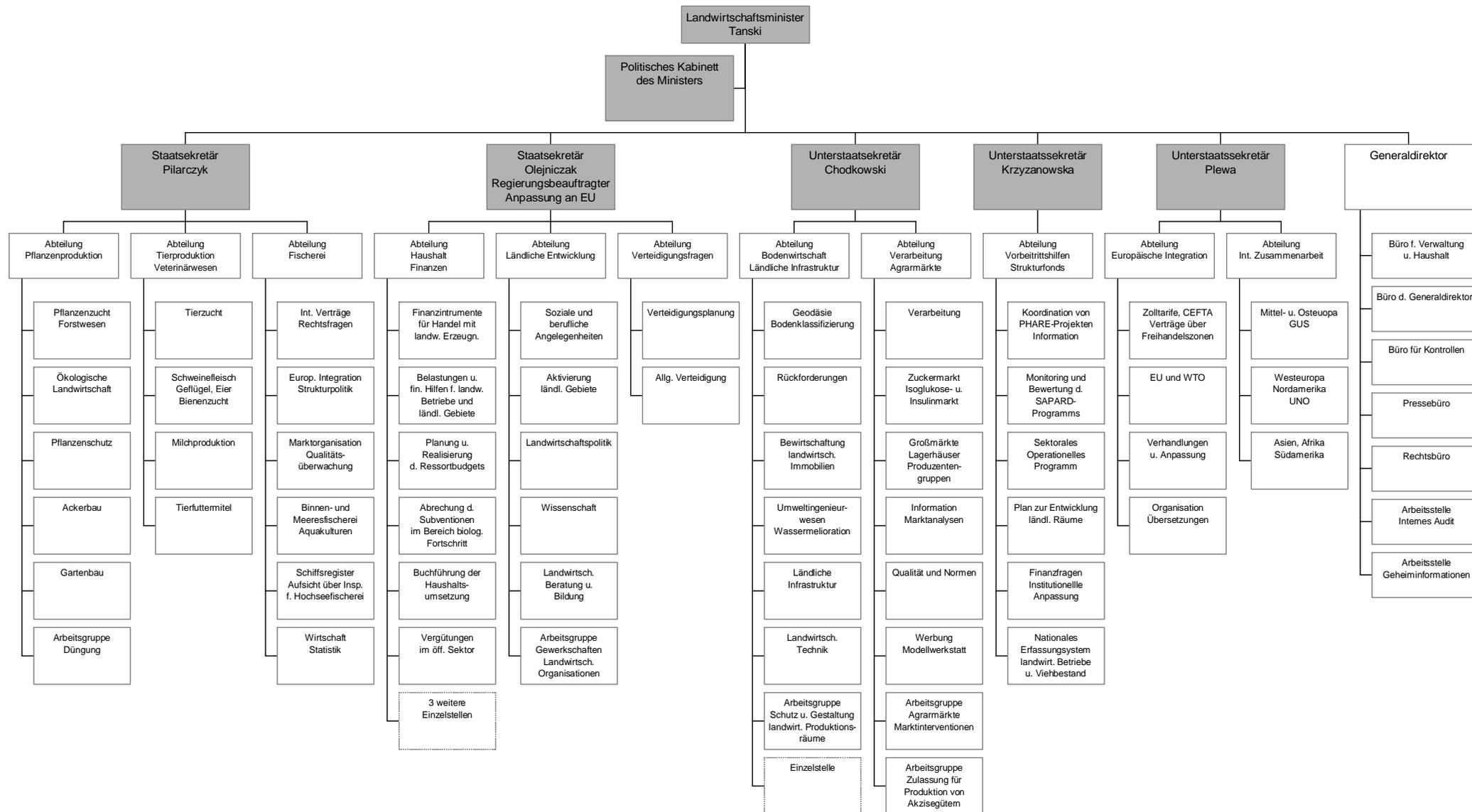


Abbildung 1: Organigramm des Landwirtschaftsministeriums (Stand 8.4.2003)

Quelle: eigene Zusammenstellung nach www.MRiRW.gov.pl

Die apolitischen Beamten in der Führungsebene des Ministeriums sind der Generaldirektor, der für die Organisationsfragen, interne Verwaltung des Ministeriums, Personalmanagement und die Regelung von Kompetenzstreitigkeiten im Ministerium sowie Personalfragen zuständig ist, und die Rechtsberaterin, die vom Minister oder vom Generaldirektor übertragene Aufgaben ausführt und Gesetzgebungsarbeiten koordiniert.

An den Sitzungen der Führungsebene nehmen auch die Direktoren der Agenturen teil. Entscheidungen innerhalb des Ministeriums werden üblicherweise auf dem vorgesehenen Dienstweg getroffen, d. h. die Mitarbeiter entscheiden innerhalb des ihnen zugewiesenen Kompetenzbereichs selbständig und richten ihre Vorschläge in weiterreichenden Angelegenheiten an ihre unmittelbaren Vorgesetzten. Die Abteilungsleiter können gegenüber den Staatssekretären bzw. Unterstaatssekretären Vorschläge äußern. Alle weitreichenden Entscheidungen werden in der Führungsebene des Ministeriums getroffen, daher wird der Entscheidungsprozess im Ministerium als zentralisiert und hierarchisch beschrieben. Strategische Grundentscheidungen zur Ressortpolitik und auch zur Struktur des Ministeriums sind dem Minister vorbehalten.

Der Direktor des politischen Kabinetts nimmt an den Sitzungen der Führungsebene teil. Die Rolle des politischen Kabinetts ist es eigentlich, den Minister in politisch-strategischen Entscheidungen zu beraten und darauf zu achten, dass diese Entscheidungen im Einklang mit den programmatischen Vorgaben seiner Partei und den Koalitionsvereinbarungen stehen. In der Praxis nehmen die politischen Kabinette allerdings weitreichende Aufgaben wahr. In der Amtszeit von Minister Artur Balazs z. B. war das politische Kabinett dafür zuständig, die prioritären Aufgaben im Ministerium definieren und wichtige Gesetzgebungsarbeiten auch organisatorisch zu koordinieren. Das politische Kabinett regiert in einigen Fällen auch in Personal- und Organisationsangelegenheiten regelrecht ins Ministerium hinein (Interview MRiRW 2003).²⁶ Der Arbeitstil des politischen Kabinetts ist allerdings stark von seiner jeweiligen Zusammensetzung und der fachpolitischen Qualifikation seiner Mitarbeiter abhängig.

Die Positionen der Abteilungsleiter sind nicht politisch, sondern durch einem vom Amt für den öffentlichen Dienst organisierten Wettbewerb zu besetzen. Laut Gesetz über den öffentlichen Dienst ist für diese Positionen die Besetzung durch Beamte vorgesehen, doch zur Zeit sind diese Posten fast alle durch Personen ohne Beamtenstatus besetzt. Zudem sind die meisten der Abteilungsleiterposten geschäftsführend besetzt, d. h. die eigentlich vorgesehenen Wettbewerbe haben nicht stattgefunden. Einer der Interviewpartner im Landwirtschaftsminis-

²⁶ Beispiele hierfür gibt es auch aus anderen Ministerien (Paradowska 2000).

terium bezeichnete diesen Zustand als „vorläufige Entscheidungen, die zeitweise recht dauerhaft sein können“ (Interview MRiRW 2003).

Für die Besetzung der Stellen unterhalb der Ebene der Abteilungsleiter ist der Generaldirektor zuständig. Die Stellen werden im Bulletin des Öffentlichen Dienstes ausgeschrieben und es findet ein hausinternes Auswahlverfahren statt. Die Mitarbeiter werden zunächst befristet eingestellt und durchlaufen eine Probezeit, bevor sie unbefristete Arbeitsverträge bekommen bzw. sich später verbeamten lassen.

Tabelle 3: Größe der Abteilungen und anderen Arbeitseinheiten

	Planstellen
Abteilungen	
Haushalt und Finanzen	32
Bodenwirtschaft und ländliche Infrastruktur	42,5
Europäische Integration	34,8
Vorbereitungsbeihilfen und Strukturfonds	34,83
Pflanzenproduktion	31,5
Tierproduktion und Veterinärwesen	43,5
Verarbeitung und Agrarmärkte	45
Ländliche Entwicklung	32
Fischereiwesen	29,5
Verteidigungsfragen	4
Internationale Zusammenarbeit	13,75
Büros und Arbeitsstellen:	
Büro des Generaldirektors	37,6
Büro für Verwaltung und Haushalt	35,33
Büro für Kontrollen	4
Büro für Pressearbeit	4
Büro für Rechtsfragen	16,5
Arbeitsstelle für Internes Audit	5
Arbeitsstelle für Datenschutz	6,5
Gesamt	452,3

Quelle: Angaben des MRiRW (Stand 18.3.2003)

Die elf Abteilungen, die das Ministerium zum Zeitpunkt der Befragung (März 2003) hatte, waren personell unterschiedlich stark (vgl. Tabelle 3). Die größten Abteilungen waren Bodenwirtschaft und ländliche Infrastruktur mit 42,5 Planstellen, Tierproduktion und Veterinärwesen mit 43,5 und Verarbeitung und Agrarmärkte mit 45 Planstellen. Die kleinsten Abteilungen waren die Abteilung für Verteidigungsfragen mit 4 Planstellen²⁷ und Internationale

²⁷ Hier stellt sich die Frage, warum diese Arbeitseinheit den Rang einer Abteilung und nicht den eines Büros besitzt.

Zusammenarbeit mit 13,75 Planstellen. Von den ca. 450 Mitarbeitern des Ministeriums waren nur 9 verbeamtet.

Die politisch zu besetzenden Stellen sind in der unten stehenden Aufstellung nicht mit aufgeführt, da sie keine Planstellen im Sinne des Haushaltsplans sind. Ihre Zahl unterliegt Schwankungen. So waren im politischen Kabinett von Minister Kalinowski zeitweise 15 Berater tätig, derzeit umfasst das Politische Kabinett außer seinem Direktor nur noch zwei weitere Mitarbeiter.

An der Stellenbesetzung in der öffentlichen Verwaltung Polens wird häufig kritisiert, dass auch als unpolitisch vorgesehene Stellen politisch besetzt werden und somit der Personalwechsel nach Wahlen, der ohnehin schon erheblich ist, ein die Verwaltungstätigkeit lähmendes Ausmaß erreicht. In bezug auf das Landwirtschaftsministerium ist zu sagen, dass es in der Vergangenheit stets in der Hand einer der Bauernparteien war.²⁸ In der Presse wurde es in der Amtszeit Kalinowskis als PSL-dominiert bezeichnet. Die in Interviews von Mitarbeitern des Landwirtschaftsministeriums vertretenen Einschätzungen zu diesem Thema waren widersprüchlich. Vielfach wurde gesagt, dass der Einfluss der Politik auf die Tätigkeit der Verwaltung zu groß ist. Zum einen ändert sich die politische Führungsebene des Ministeriums und damit die Arbeitsweise. Da die Entscheidungsprozesse im Ministerium relativ zentralisiert sind, hat dies unmittelbare Auswirkungen auf die Arbeit der einzelnen Abteilungen.

„Es kommt ein neuer Minister, oft auch neue Staatssekretäre, oft passiert es – vielleicht ist das in Deutschland nicht so – dass jemand Staatssekretär wird und keinen blassen Schimmer von dem hat, womit er sich befassen soll. Das ist manchmal ein großes Problem, es ruft nach politischen Veränderungen Sinuskurven hervor, Verzögerungen im Handeln und nicht nur das.“ (Interview MRiRW 2003)

Zum anderen befürchten aber auch Abteilungsleiter und ihre Stellvertreter, nach einem Regierungswechsel ihre Posten zu verlieren. Der Generaldirektor ist nicht frei in seinen Personalentscheidungen, sondern das Politische Kabinett regiert – je nach Arbeitstil und Zusammensetzung - mehr oder weniger in die Personalpolitik hinein. Das kommt vor allem dann zum Tragen, wenn Positionen nicht durch Wettbewerb besetzt werden. Es zeichnet sich allerdings ab, dass der exzessive Personalaustausch nach Wahlen, wie noch Mitte der 1990er üblich, in den letzten Jahren zurückgegangen ist. Auf Abteilungsleiterebene werden kaum noch Personen aufgrund eines Ministerwechsels ausgetauscht.²⁹ Im Zuge einer größeren Umstruk-

²⁸ Seit der Minderheitsregierung des SLD (2003-2004) ist der Posten des Landwirtschaftsministers mit einem SLD-Politiker besetzt, was eine Ausnahme von dieser Regel darstellt.

²⁹ Tatsächlich hatte es mit der Amtsübernahme des parteilosen Landwirtschaftsministers Adam Tański im März 2003 außer auf Ebene der Staatssekretäre und Unterstaatssekretäre relativ wenige personelle Veränderungen gegeben. Pressekommentare sprechen davon, Tański besetzte Positionen in der Landwirtschaftsverwaltung mit „parteilosen Fachleuten“.

turierung des Ministeriums Ende 2003 hat ein Personalwechsel auf Abteilungsleiterenebene stattgefunden. Dies betrifft vor allem die durch Zusammenlegung oder Umbau neu geschaffenen Abteilungen. Einige der früheren Abteilungsleiter finden sich heute auf Stellvertreter-Posten. Die Frage, ob der Personalaustausch auch parteipolitische Hintergründe hat, bleibt daher spekulativ. Die Umstrukturierung von Verwaltungseinheiten ist allerdings eine bereits während des Staatssozialismus angewandte Methode, um leitende Mitarbeiter loszuwerden oder in ihrer Position zurückzustufen (Spennes-Kleutges 2002: 43, Interview USC 2004).

3.1.2 Organisationsstrukturen

Die Organisationsstrukturen des Landwirtschaftsministeriums unterlagen in den 1990er Jahren häufigen Veränderungen. Diese Veränderungen verliefen im Allgemeinen nicht eruptiv, sondern schrittweise und inkremental, in Anpassung an sich verändernde Aufgaben. Ein „Masterplan“ oder ein bestimmtes ausländisches Modell, das als Vorbild diente, ist indes nicht auszumachen.

„Ich würde sagen, unsere interne Struktur im Moment ist zufällig, das Ergebnis bestimmter historischer Strukturen, die im Ministerium vorhanden waren und der Anforderungen, die mit dem Kontakt zur Europäischen Union während der Beitrittsverhandlungen zusammenhängen.“ (Interview MRiRW 2003)

Grund für die Umstrukturierungen der Organisation war neben dem Hinzukommen neuer Aufgaben im europäischen Integrationsprozess das Bemühen um eine effizientere Arbeitsorganisation. Auch die Größe und damit Steuerbarkeit der Abteilungen spielte eine Rolle. In einigen Fällen wurde versucht, Kompetenzkonflikte zwischen Organisationseinheiten durch eine Zusammenlegung zu lösen (Interview MRiRW 2003).

Es gibt Abteilungen und Büros, die sowohl was ihren Zuschnitt als auch die Formulierung der ihnen zugewiesenen Aufgaben angeht, auffällig „stabil“ sind:

- Bodenkultur
- Lebensmittelverarbeitung (bis 1999)
- Veterinärwesen (einzige Veränderung: Zusammenlegung mit Tierproduktion)
- Soziale und berufliche Angelegenheiten (bis 1999 Abteilung, heute Referat)
- Zivile Verteidigung
- Verwaltung und Haushalt
- Agrarmarkt (seit 1989 oder 1990)

Andere Abteilungen unterlagen demgegenüber häufigen Veränderungen bzw. wurden erst in jüngster Zeit neu geschaffen:

- Pflanzen- und Tierproduktion (Veränderung der Aufgaben, Zusammenlegung und Trennung)
- Europäische Integration (seit 1995, in der jetzigen Form seit 1998)
- Vor-Beitritts Hilfen und Strukturfonds (erst seit 1998)
- Ländliche Entwicklung (erst seit 2000)
- Büro des Generaldirektors (erst seit 1998)
- Presse (seit 2000)
- Datenschutz (seit 2000)
- Kontrollen, Beschwerden, Anträge (seit 2000)
- Internes Audit (seit 2002)

Ein Vergleich der beiden relativ neuen Abteilungen für EU-bezogene Aufgaben mit jenen Abteilungen, die bereits länger im Ministerium existieren (z. B. der Abteilung für Bodenkultur), zeigt, dass in Ersteren zum überwiegenden Teil jüngeres und besser ausgebildetes Personal beschäftigt ist. Auch bilden sich hier andere Arbeitsroutinen heraus als in den Abteilungen und Referaten, in denen die Personalzusammensetzung bereits seit vielen Jahren relativ unverändert besteht. Das Landwirtschaftsministerium kann daher als eine Organisation beschrieben werden, die sich mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten entwickelt.

Im zeitlichen Verlauf lassen sich die wesentlichen Veränderungen in der Organisationsstruktur des Ministeriums, vor allem im Zuschnitt und der Aufgabenverteilung der Abteilungen, wie folgt darstellen:³⁰

1988-1990 – Übergang zur Marktwirtschaft

Im Zuge des Regimewechsels 1989/90 kam es zu einer Neuordnung der Ressorts. Das Landwirtschaftsministerium verlor seine Zuständigkeit für Forstwirtschaft an das 1989 neugeschaffene Umweltministerium und veränderte seine Bezeichnung. Statt „Ministerium für Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie“ hieß es nun „Ministerium für Landwirtschaft und Nahrungsmittelindustrie“. Im Ministerium wurden neue Abteilungen ge-

³⁰ In Anhang I werden auf Grundlage der Statuten die wesentlichen Strukturveränderungen des Landwirtschaftsministeriums in der Zeit von 1988 bis 2002 dargestellt.

schaffen, um neuartige Aufgaben wie die Beobachtung und Regulierung der Agrarmärkte oder bisher vernachlässigte Aufgaben wie die Formulierung der Landwirtschaftspolitik zu institutionalisieren. Die Personalabteilung wurde abgeschafft, ein Teil ihrer Aufgaben ging in die Zuständigkeit des Ministerbüros über.

1990-1995 – Relative Kontinuität

In der Zeit von 1990 bis 1995 waren wenige strukturelle Änderungen zu verzeichnen. Bis 1995 wurde auf Grundlage des Statuts von 1990 gearbeitet, was darauf hinweist, dass in dieser Zeit keine neuen Abteilungen geschaffen oder bestehende abgeschafft wurden. In dieser Zeit bestanden einige klassisch „sozialistische“ Abteilungen (Soziale und berufliche Angelegenheiten, Verteidigungsfragen, Fragen der Produktionsmittel) weiter.

1995-1999 - Rationalisierungsversuche

Im Jahre 1995 begann sich die Europäische Integration erstmals in der Organisation des Ministeriums wiederzuspiegeln, vermutlich unter dem Einfluss zunehmender ausländischer finanzieller Unterstützung. Bereits 1995 entstand eine Abteilung für EU-Integration und Koordination ausländischer Hilfen. 1997 wurde die Abteilung EU-Integration mit der Abteilung für Internationale Zusammenarbeit zusammengefasst. Der neuen Abteilung wurden die Aufgaben der alten EU-Abteilung zugeschrieben und um die Teilnahme an Beitrittsverhandlungen ergänzt. EU-bezogene Aufgaben (Analysen über mögliche Nutzung von EU-Mitteln, Erfordernisse im Zuge der rechtlichen Anpassung) fanden sich allerdings auch in Aufgabenbereichen anderer Abteilungen wieder.

Man kann für den Zeitraum 1997/98, in dem die EU-Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden und es zu einer verstärkten Nutzung von EU-Hilfsprogrammen kam, von einer Unterinstitutionalisierung der EU-bezogenen Aufgaben sprechen. Erst 1998 wurde wieder eine eigene Abteilung für EU-Integration eingerichtet, deren Aufgabenprofil innerhalb der nächsten Jahre erweitert wurde. Im selben Jahr wurde auch die Abteilung für Vor-Beitritts-hilfen und Strukturfonds gegründet. Zu Beginn befasste sich die Abteilung ausschließlich mit der Vorbereitung des operationellen Programms zur Einführung von SAPARD.³¹ Die Abteilung hatte 12 Mitarbeiter und war in sich noch nicht in Referate gegliedert. Im Laufe der Zeit kamen weitere Aufgaben und Personal hinzu und ihre innere Struktur differenzierte sich weiter aus.

³¹ *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*, das Vor-Beitrittsprogramm der EU für die Landwirtschaft (s. Kap. 4.2).

Auch im Gefolge der Reform des Regierungszentrums 1996/97 kam es zu Umgestaltungen. Das Ministerbüro wurde in ein Politisches Kabinett umgewandelt, das die politische und fachliche Beratung des Ministers gewährleisten sollte. Die Dienstleistungsaufgaben des Ministerbüros wurden anderen Einheiten übertragen. 1997 entstand zunächst ein Büro für Personal, Schulungen und Organisation und 1998 wurde das Büro des Generaldirektors geschaffen, dem die Aufgaben des Personalmanagement und der Organisation oblagen.

1999-2003 – Europäisierung der Strukturen

Im Oktober 1999 wurde das Ministerium in „Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ umbenannt.³² Dies geschah vor dem Hintergrund des nun in Kraft getretenen Gesetzes über die Regierungsbereiche. Dem Landwirtschaftsministerium wurde die Zuständigkeit für die Regierungsbereiche Landwirtschaft, Agrarmärkte und ländliche Entwicklung übertragen. Die Vorgaben aus dem Gesetz über Organisation und Arbeitsweise des Ministeriums 1997 wurden in den Jahren 2000 bis 2002 konsequenter umgesetzt, indem die dort vorgesehenen Organisationseinheiten für Kontrollen, Datenschutz und Internes Audit eingeführt wurden.

Der neuen Bezeichnung des Ministeriums entsprechend kam auch eine Abteilung für ländliche Entwicklung hinzu. Ein Hintergrund für die Aufwertung des Bereichs ländliche Entwicklung durch seine Erwähnung im Namen des Ministeriums war vermutlich auch die EU-Integration und die in diesem Rahmen erwartbaren Hilfen für Regional- und Agrarstrukturpolitik. Ebenfalls vordem Hintergrund der EU-Integration wurde eine Abteilung für Fischereiwesen gegründet.

Hauptaufgabe der Abteilung Europäische Integration war die organisatorische Koordination der Gesetzgebungsarbeiten zur Übernahme des *acquis communautaire* und der Ausarbeitung des polnischen Verhandlungsstandpunktes im Bereich Landwirtschaft. Die inhaltliche Ausarbeitung wurde jeweils in den Fachabteilungen vorgenommen. Die Abteilung Europäische Integration fungierte dabei sowohl als Koordinator innerhalb des Ministeriums als auch als Verbindungsglied zwischen dem Landwirtschaftsministerium und dem EU-Sekretariat (UKIE). Mit dem Abschluss des Beitrittsprozesses verlor die Abteilung für EU-Integration einige ihrer Aufgaben. Aus diesem Grund wurde sie Ende 2003 wieder mit der Abteilung Internationale Zusammenarbeit zusammengefasst. Die EU-bezogenen Aufgaben dieser Abtei-

³² Die Abteilung für Lebensmittelverarbeitung und Eigentumsübergänge war bereits 1998 aufgelöst und ihre Aufgaben der Abteilung für Entwicklung der Landwirtschaft und später der Abteilung für Agrarmärkte und Verarbeitung übertragen worden.

lung umfassen in Zukunft wieder mehr die klassischen „Außenbeziehungen“ des Ministeriums, nämlich die Koordination von Beziehungen mit EU-Organen und anderen Mitglieds- bzw. Kandidatenstaaten.

Die Abteilung Vorbeitrittshilfen und Strukturfonds wurde im Laufe der Jahre personell weiter ausgebaut und erhielt eine differenziertere Referatsstruktur. Der Zuschnitt der Referate wurde im Zeitverlauf konkreter den im EU-Beitrittsprozess anstehenden Aufgaben angepasst, zeitweilig war jeweils ein Referat für einen Aufgabenbereich innerhalb der Programmplanung und Vorbereitung auf die Strukturfonds zuständig (vgl. Abb. 1). In der Abteilung wird weniger „inhaltliche“ Arbeit im Sinne der Politikformulierung gemacht, sondern die finanzielle Unterstützung aus der EU gemanagt. Die Abteilung unterhält daher Querverbindungen zu allen anderen Abteilungen. So wurden z.B. die einzelnen Elemente des Sektoralen Operationellen Programms von einzelnen Fachabteilungen und auch Mitarbeitern der ARiMR ausgearbeitet und die Arbeit vom Referat Sektorales Operationelles Programm in der Abteilung Vor-Beitrittshilfen und Strukturfonds koordiniert.

Die Einführung des Integrated Administration and Control System (IACS) wird von einer Arbeitsgruppe im Ministerium überwacht und geleitet. Dieses Referat koordiniert die Ausarbeitung der entsprechenden Rechtsvorschriften durch die Fachabteilungen (z. B. der Abteilung Bodenvirtschaft und Veterinärwesen) und führt Aufsicht über die ARiMR, die das System verwaltet. Dabei hat das Ministerium gemeinsam mit der ARiMR einen Zeitplan entworfen, nach dem das System eingeführt werden sollte. Diese Steuerung der Agentur über zeitliche und inhaltliche Zielvorgaben stellt ein Beispiel für die Anwendung der in der polnischen Verwaltung noch relativ ungebräuchlichen Kontraktsteuerung dar.

Für die Überwachung und Evaluation des SAPARD-Programms existierte zum Zeitpunkt der Befragung ebenfalls ein eigenes Referat. Dies Referat beaufsichtigt die Einführung von SAPARD durch die ARiMR und führt das Sekretariat des SAPARD-Monitoring-Ausschusses.

In der Phase unmittelbar vor dem Beitritt war eine Unterstaatssekretärin exklusiv für den Bereich Vor-Beitrittshilfen und Strukturfonds zuständig. Dies bedeutete eine zusätzliche Aufwertung dieses Bereichs und kann als Ausdruck des Bemühens verstanden werden, sich möglichst gut auf die Nutzung der Strukturfondsmittel im Landwirtschaftsbereich vorzubereiten. Derzeit ist die Abteilung Vorbeitrittshilfen und Strukturfonds eine der wichtigsten und mit 50 Mitarbeitern (Interview MRiRW 2004) größten im Ministerium. Die befragten Mitarbeiter stimmten allerdings darin überein, dass die anstehenden Aufgaben auch mit dieser Zahl

an Mitarbeitern nur sehr schwer zu bewältigen ist und dass erheblicher Personalbedarf besteht.

Ende 2003 wurde eine bereits länger geplante, umfassende Umstrukturierung des Ministeriums durchgeführt. Diese hatte zum Ziel, insbesondere die mit dem Eu-Beitritt zusammenhängenden stehenden Aufgaben besser zu organisieren. Durch die Umstrukturierung sollte das Ministerium in die Lage versetzt werden, in den Beziehungen zu den EU-Organen besser zu funktionieren und einen besseren Informationsfluss zu gewährleisten. Dabei wurde sich an der Organisationsstruktur der DG Agri der EU-Kommission orientiert (Interview MRiRW 2003). Die Abteilung „Vor-Beitritts Hilfen und Strukturfonds“ wurde in Abteilung „Entwicklung ländlicher Räume“ umbenannt. Der Referatszuschnitt blieb weitgehend erhalten, allerdings verschob sich der Aufgabenschwerpunkt vom SAPARD-Programm hin zu den Strukturfonds. So ist z. B. das Referat Monitoring und Evaluation nunmehr nicht mehr nur für SAPARD, sondern auch für die Umsetzung der Operationellen Programme im Rahmen der Strukturfonds zuständig.

Die Veränderungen Ende 2003 stellen die bisher umfassendste Umstrukturierung des Ministeriums dar. Allerdings wurden weniger Abteilungen neu geschaffen oder deren Zuschnitt grundlegend umgewandelt, sondern es wurden Bezeichnungen und Aufgabenzuschreibungen der bisherigen Organisationseinheiten verändert. Inwieweit den Veränderungen auf der Ebene der Arbeitsprozesse folgen, bleibt abzuwarten.

3.1.3 Politikformulierung und Gesetzgebung

Die polnische Landwirtschaftspolitik wird als wenig vorausschauend und kohärent kritisiert. Sie ist eher darauf ausgerichtet – häufig in der Reaktion auf Bauernproteste –, kurzfristige Absatzkrisen zu bekämpfen als eine langfristige Entwicklung ländlicher Gebiete voranzutreiben. Eine Ursache dafür kann in unzureichenden Politikformulierungskapazitäten innerhalb des Ministeriums gesehen werden. Hierfür sind die Diskontinuität der politischen Führungsebene, der unklaren Aufgabenteilung zwischen politischem Kabinett und Fachabteilungen in der Entwicklung politischer Strategien und der häufig wechselnden organisatorischen Zuordnung der Aufgabenbereiche Landwirtschaftspolitik und ländliche Entwicklung maßgeblich.

Politikformulierungskapazitäten: Instabil und unterinstitutionalisiert?

Eine den deutschen Grundsatzreferaten entsprechende Organisationseinheit gibt es in Polen nicht. Übergreifende Aufgaben der Politikformulierung werden entweder vom Politischen

Kabinetts wahrgenommen oder von federführenden Fachabteilungen unter Zuhilfenahme von Experten von außen (z.B. aus der FAPA). Eine eigene Abteilung für Landwirtschaftspolitik gab es im Ministerium nur phasenweise (vgl. Anhang I), in der übrigen Zeit war die ein Referat Landwirtschaftspolitik in andere Abteilungen (2002/2003 in die Abteilung Ländliche Entwicklung) eingegliedert.

Auch die Ausarbeitung von Strategien zur Entwicklung ländlicher Gebiete war in den letzten Jahren wechselnden Abteilungen zugeordnet. Die häufigen Veränderungen und die Verlagerung der Aufgaben im Bereich ländliche Entwicklung von einer Abteilung im Ministerium zur anderen ist ein Indiz dafür, dass man nicht recht wusste, wie man die Arbeit in diesem Bereich organisieren sollte bzw. ihm keine besondere Beachtung geschenkt hat. Die Umstrukturierungen wurden von den Mitarbeitern der Abteilung als Belastung ihrer Arbeitsbedingungen erlebt, da sie mit Unterbrechungen der Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse verbunden waren (Interviews MRiRW 2003).

Im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt wurde der Bereich ländliche Entwicklung allerdings relevant, da erhebliche Mittel für die Entwicklung ländlicher Räume aus den EU-Strukturfonds zu erwarten waren. Mit der Umbenennung in Ministerium für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung (statt Ministerium für Land- und Ernährungswirtschaft) im Oktober 1999 wurde der Aufgabenbereich symbolisch aufgewertet. Im Jahre 2000 wurde eine Abteilung für Ländliche Entwicklung geschaffen. Deren Aufgabenzuschnitt ergibt sich aus „alten“ Aufgaben der Abteilung Ländliche Infrastruktur bzw. Ländliche Liegenschaften³³, dazu kamen einige neue Aufgaben.³⁴ Darüber hinaus hat diese Abteilung Aufgaben der weggefallenen Abteilung für Soziales und Bildung³⁵ übernommen. Der Zuschnitt dieser Abteilung war nicht dazu geeignet, eine kohärentere Politikformulierung für die Entwicklung ländlicher Gebiete zu erleichtern. Analyseaufgaben waren mit der Pflege vielfältiger Außenkontakte zusammengespannt. Es liegt der Verdacht nahe, dass der Aufgabenzuschnitt ein recht zufälliges Sammelsurium aus Aufgaben verschiedener obsolet gewordener Abteilungen darstellte.

Ende 2003 wurde denn auch die symbolträchtige Bezeichnung Abteilung Entwicklung ländlicher Räume an die ehemalige Abteilung Vorbeitrittshilfen und Strukturfonds vergeben. Die alte Abteilung ländliche Entwicklung ist in ihrem Aufgabenzuschnitt nahezu unverändert

³³ U. a. Voraussetzungen für Verbesserung der technischen Infrastruktur auf dem Land, Stimulierung neuer technischer Dienstleistungen, Qualitätskontrolle und Zertifizierung von Produktionsmitteln

³⁴ U. a. Zusammenarbeit mit Selbstverwaltungen, Beratern und NGO im Bereich multidimensionaler Entwicklung des ländlichen Raums, Zusammenarbeit mit Gewerkschaften

³⁵ U. a. Anpassung von Sozialversicherungssystemen an spezifische Bedingungen auf dem Lande, Analyse des Arbeitsmarkt und Entwicklung von Einkommensquellen außerhalb der Landwirtschaft, Zusammenarbeit mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen

geblieben und heißt nun Abteilung für Ländliche Infrastruktur und gesellschaftliche Kommunikation. Planungsaufgaben im Bereich Entwicklung ländlicher Räume finden sich, wie sich während der Entwicklung der Planungsdokumente für die Strukturfonds zeigte, in einigen Bereichen (Analyse des Arbeitsmarkts und Diversifizierung der Einkommen auf dem Land) in beiden Abteilungen.

Gesetzesformulierung in der Ministerialverwaltung

Zunächst beginnt die Entwicklung eines Gesetzentwurfs, sofern er nicht durch eine Parlamentariergruppe eingebracht wird, in den Fachministerien. Vorgaben und Grundideen von Gesetzentwürfen stammen eher aus der politischen Leitungsebene des Ministeriums als aus den Abteilungen. Die Verwaltungsebene hat geringen Einfluss auf die inhaltlichen Aspekte der Gesetzesvorbereitung. Sie sieht ihre Aufgabe eher in der technischen Umsetzung der politischen Vorgaben.³⁶ Im Gesetzgebungsprozess wird zunächst ein Gesetzentwurf im Ministerium erarbeitet. Daran sind die entsprechenden Fachreferate, in einigen Fällen Mitarbeiter der Agenturen und oft auch Experten (Anwälte oder Wissenschaftler) von außerhalb beteiligt. Häufig wird ein Gesetzentwurf von Mitarbeitern mehrerer Abteilungen bearbeitet, eine Abteilung koordiniert die Arbeiten. Der Gesetzentwurf wird schließlich vom Rechtsbüro des Ministeriums geprüft. Die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen des Ministeriums leidet häufig unter den knappen Personalressourcen. Vor allem das Rechtsbüro erweist sich vielfach als „bottleneck“, da es personell unterbesetzt ist (Interview MRiRW 2003).

Der letzte Schritt der Vorbereitung eines Gesetzentwurfs innerhalb des Ministeriums ist die Annahme durch die Führungsebene, d. h. den Minister, die Staatssekretäre und das politische Kabinett. Nach der Abstimmung innerhalb des Ministeriums wird der Gesetzentwurf zur interministeriellen Abstimmung an andere Ressorts geschickt, die Anmerkungen und Änderungsvorschläge äußern können. Bei Unstimmigkeiten beruft das federführende Ministerium eine interministerielle Konferenz ein. Wenn durch die interministerielle Konferenz keine Einigung zustande kommt, wird die Entscheidung im Kabinettsausschuss getroffen.

Im Normalfall wird jedoch nach der interministeriellen Abstimmung im Komitee für die Europäische Integration (KIE) zunächst die Übereinstimmung mit dem EU-Recht geprüft, dann wird der Gesetzentwurf an einen Kabinettsausschuss verwiesen. Besteht auf der Kabi-

³⁶ In den letzten Jahren machte die Übernahme des EU-Gemeinschaftsrechts im Landwirtschaftsbereich einen großen Teil der Gesetzgebungsverfahren aus. Die politischen Grundsätze waren in diesen Fällen bereits durch die EU vorgegeben und die polnische Verwaltung war tatsächlich nur mit der technischen Ausarbeitung beschäftigt. Zwei Gesetze im Landwirtschaftsbereich, die in den letzten Jahren Gegenstand heftiger politischer Kontroversen waren, stellen allerdings genuin polnische Initiativen dar: das Gesetz die Agrarordnung und das Gesetz über Biokraftstoffe.

nettsebene kein weiterer Abstimmungsbedarf, leitet der Kabinettsausschuss den Gesetzentwurf an den Ministerrat weiter. Erst nach Annahme durch den Ministerrat kann dieser ins Parlament eingebracht werden und die weiteren Stufen des Gesetzgebungsprozesses durchlaufen. Bei der Bearbeitung in den Parlamentsausschüssen wird der Gesetzentwurf dann durch Staatssekretäre und Mitarbeiter aus den Fachabteilungen des Ministeriums vertreten.

Der für die polnische Regierung charakteristische Mangel an interministerieller Koordination im Politikformulierungs- und Gesetzgebungsprozess spielt neben den oben aufgezeigten innerorganisatorischen Problemen des Ministeriums für das oftmals sowohl in der polnischen Diskussion als auch von der EU-Kommission beklagte Fehlen eines umfassenden und kohärenten Programms für die Entwicklung ländlicher Gebiete eine Rolle (vgl. Hausner/Marody 1999 und 2000, Jablonski 2000, Zubek 2001). Ländliche Entwicklung ist eine Querschnittsaufgabe mehrerer Ressorts, die durch eine besondere Regierungsinstitution koordiniert werden sollte (Hausner/Marody 1999: 39). Der zwischen 1998 und 2001 bestehende Kabinettsausschuss für Regionalpolitik und nachhaltige Entwicklung war ein Versuch, ein solches Gremium einzurichten. Dieser Ausschuss ist aber im Zuge der Vereinheitlichung der Kabinettsausschüsse 2001 wieder abgeschafft worden.

Zugang von Interessengruppen zur Landwirtschaftsverwaltung

Die Zugangsmöglichkeiten von Interessengruppen zur Ministerialverwaltung sind sehr unterschiedlich. Interessengruppen mit hohem ökonomischen Einflusspotential, wie z. B. die landwirtschaftlichen Gewerkschaften oder Vertreter bestimmter Branchen, haben einen privilegierten Zugang zur Verwaltung. Sie üben auf diesem Wege, aber mehr noch über die politischen Parteien und die Parlamentsausschüsse, ihren Einfluss auf die Gesetzgebung aus. Die Zusammenarbeit läuft eher in informellen Netzwerken und über einzelne Beamte. Formelle Konsultationen zwischen Ministerialverwaltung und Interessenverbänden sind dagegen wenig ausgebaut. Die Interessengruppen haben einen unterschiedlich guten Zugang zu verschiedenen Abteilungen des Ministeriums, der Kontakt ist generell besser mit der Abteilung Vorbeitrittshilfen und Strukturfonds als mit den älteren, eher konservativen Abteilungen (Workshop 2003).

Die Interessenverbände, die im Bereich ländliche Entwicklung arbeiten, aber auch die Landwirtschaftskammern beklagen, im Vorfeld von Gesetzes- oder Programmentwicklungen nicht ausreichend konsultiert zu werden (Interview NGO 2003, Interview Kammer 2003). In den Programmentwicklungsverfahren im Rahmen der Vorbeitrittsprogramme und der Strukturfonds ist die Einbeziehung der Sozialpartner vorgesehen. Das Ministerium realisiert die

Anforderung „nach dem Minimalprinzip“ (Interview MRiRW 2003). Zu Beginn der Programmplanungsverfahren gab es Konferenzen mit Sozialpartnern und Vertretern der Wojewodschaften und im Planungsprozess wurden Dokumente zur Beurteilung verschickt. Von Seiten der Interessengruppen wird kritisiert, dass dies nur eine formale Einbindung ohne praktische Folgen ist (Interview NGO 2002).

Auch im Bereich der Politikimplementation fordern die Interessengruppen und die Landwirtschaftskammern, stärker eingebunden zu werden. Sie kritisieren, dass Aufträge zur Programmumsetzung, z. B. Schulungen oder Beratung, nur an die staatlichen Organisationen (die Agenturen, die landwirtschaftlichen Beratungszentren und auch die FAPA, s. u.) erteilt werden, ohne dass analysiert würde, welche Organisation sonst noch für diese Aufgaben in Frage kommt (Interview NGO 2002, Workshop 2003).

3.2 Entwicklungen im nachgeordneten Bereich

Dem Ministerium nachgeordnet sind einige Zentralbehörden, Anstalten und Versuchsstellen sowie die staatlichen Agenturen. Die Beziehungen des Ministeriums zu seinen nachgeordneten Einrichtungen sind unterschiedlicher Natur. Die Zentralbehörden und Versuchsanstalten unterliegen der Aufsicht bzw. Diensthoheit des Ministeriums. Die Agentur für den Agrarmarkt untersteht hingegen formal direkt dem Premierminister. Aus diesem Grund wurde in früheren Organisationssatzungen des Landwirtschaftsministeriums die Beziehung zu den Agenturen daher als Beziehung der „Zusammenarbeit“ ausgewiesen. In jüngster Zeit (seit ca. 2000) findet in den Satzungen und auch im offiziellen Organigramm des Ministeriums die Bezeichnung „Aufsicht“ Verwendung. Ähnlich ist es mit der Kasse für landwirtschaftliche Sozialversicherungen.

Im nachgeordneten Bereich kam es, wie auch auf der Ebene des Ministeriums, im Laufe der vergangenen Jahre zu einigen organisatorischen Veränderungen. Die wesentlichen Änderungen betrafen die Umgestaltung der ARiMR und der ARR zu Zahlstellen im Rahmen der GAP. Bei den landwirtschaftlichen Inspektionen fand ein Konzentrationsprozess statt. So wurden im Zuge der Verringerung der Zentralbehörden, die die Regierung Miller Anfang des Jahres 2002 unternahm, die Inspektionen für Saatgut und Pflanzenschutz zusammengelegt³⁷ sowie das Zentralamt für Standardisierung und das Hauptamt für Aufkauf und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse aufgelöst.

³⁷ Im Fortschrittsbericht der EU-Kommission für das Jahr 2002 ist vermerkt, dass die Behörde durch diese Zusammenlegung „die insgesamt notwendige Verwaltungskapazität für die Erfüllung ihrer Aufgaben gewonnen“ hat (EU-Kommission 2002: 82).

Gegenwärtig sind dem Ministerium folgende Organisationen nachgeordnet:

- Agentur für die Modernisierung und Restrukturierung der Landwirtschaft (ARiMR)
- Agentur für den Agrarmarkt (ARR)
- Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften (ANR)
- Kasse für landwirtschaftliche Sozialversicherungen (KRUS)
- Inspektion für Pflanzenschutz und Saatgut
- Chemisch-Landwirtschaftliche Versuchsstelle
- Zentrale Forschungsstelle zur Sortenveränderung von Nutzpflanzen
- weitere Forschungs- und Versuchsstellen
- Veterinärinspektion
- Landeszentrum für Tierzucht
- Polnischer Pferderennklub
- Kreisinspektorate für Meeresfischerei
- Inspektion für die Qualität landwirtschaftlicher Erzeugnisse
- Zentrale Landwirtschaftsbibliothek
- Landesberatungszentrum für die Entwicklung der Landwirtschaft

3.2.1 Die landwirtschaftlichen Agenturen

Unter den Einrichtungen des nachgeordneten Bereichs sind die Agenturen deswegen von besonderer Bedeutung, da sie großen Einfluss auf die Umsetzung der Agrarpolitik ausüben und über den überwiegenden Anteil der für die Landwirtschaft verausgabten Haushaltsmittel verfügen. Bislang waren die ARR und die ARiMR mit der Umsetzung der nationalen Agrarpolitik befasst. Im Zuge des EU-Beitritts gestalten sie sich zu Zahlstellen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik um.

Die landwirtschaftlichen Agenturen dominieren sowohl von der Finanzausstattung als auch vom Personal her deutlich über das Landwirtschaftsministerium. Der Direktor der Agenturen ist nicht an Weisungen des Landwirtschaftsministers gebunden, da er unmittelbar dem Premierminister untersteht. Diese Konstellation führt dazu dass es sehr stark vom Verhältnis des jeweiligen Direktors zum Landwirtschaftsminister abhängt, ob Empfehlungen des Ministers befolgt werden oder nicht.

Es stellt sich also die Frage, welche institutionalisierten Möglichkeiten die Regierung und insbesondere dem Landwirtschaftsminister zur Kontrolle der Aufgabenerfüllung der Agenturen zur Verfügung stehen. Es bestehen einige formale Kontrollmöglichkeiten über die Tätig-

keit der Agentur. Interessant in diesem Zusammenhang ist die bereits erwähnte Beobachtung, dass in früheren Jahren das Ministerium mit den Agenturen immer „zusammengearbeitet“ hat und nicht, wie bei den Zentralbehörden, die „Aufsicht“ über diese führte. Nunmehr führt das Landwirtschaftsministerium und in Fragen der Haushaltsführung das Finanzministerium Aufsicht über die Agenturen. Beiden Ministerien wird das Budget der Agentur zur Bestätigung vorgelegt. Das Landwirtschaftsministerium kann laut Aussage von Mitarbeitern der ARiMR de facto bindende Empfehlungen zu einzelnen Budgetpositionen abgeben sowie die Prioritätenfolge der zu erledigenden Aufgaben festlegen (Interview ARiMR 2003). Mitarbeitern des Ministeriums zufolge sind die Positionen in den Finanzplänen aber oft sehr allgemein gehalten und dadurch wenig aussagekräftig (Interview MRiRW 2003). Ihren Geschäftsbericht legen die Agenturen dem Rat der Agentur, dem Landwirtschaftsministerium und dem Sejm vor. Weitere Kontrollmöglichkeiten bestehen durch die Oberste Kontrollkammer (NIK), das Finanzministerium sowie das Amt für den Staatsschatz. Das IACS-System unterliegt einer interministeriellen Kontrolleinheit.³⁸

Allerdings sind die Kontrollinstrumente nur von begrenzter Wirksamkeit, da die finanzielle und personelle Ausstattung der Agentur die des Landwirtschaftsministeriums bei weitem übersteigt.

„Dort arbeiten viel mehr Leute zu besseren finanziellen Konditionen als im Ministerium, wesentlich besseren, und es zeigt sich, dass der Ärmere ohne Ressourcen jemanden kontrollieren soll, der einen ganzen Stab von Leuten hat, die auch noch wesentlich besser verdienen.“ (Interview MRiRW 2003)

Die Frage der Kontrolle über die Tätigkeit der Agenturen gewinnt auch dadurch an Relevanz, dass die Agenturen in dem Ruf stehen, eine Spielwiese für politische Ämterpatronage zu sein. Die Personalrekrutierung in den Agenturen erfolgt nach Verfahren, die die Agenturen selbst festlegen, da sie nicht dem Gesetz über den öffentlichen Dienst oder dem Gesetz über Staatsangestellte unterliegen.

³⁸ In dieser Kontrolleinheit sind Finanzministerium, Infrastrukturministerium, Landwirtschaftsministerium, Arbeits- und Wirtschaftsministerium, die Hauptveterinärinspektion, das Hauptamt für Geodäsie und Kartographie (GUGiK), UKIE und die EU-Kommission vertreten.

Box 1: Agentur für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft

Agentur für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR)

- Existenz seit 1994
- Aufgaben
 - Bisher Förderung von strukturellem Wandel in Landwirtschaft und ländlichen Räumen
 - Instrumente: v. a. Ausbildungsmaßnahmen, Förderung von Investitionen in Landwirtschaft und ländlichen Gebieten, Kreditvergabe (subventionierte Kredite für Landwirte)
 - neue Aufgaben in Zusammenhang mit EU-Integration:
 - SAPARD-Zahlstelle
 - Zahlstelle für die GAP-Direktzahlungen (IACS) und GAP-Begleitmaßnahmen)
- Zentrale, 16 Zweigstellen in Wojewodschaften und 315 Kreisbüros
- Organisation der Zentrale:
 - Direktor
 - Vier Stellvertreter
 - In 6 Stränge gegliederte Abteilungen bzw. Büros
- Zusammensetzung des Rates der Agentur: Vertreter von Landwirtschaftsministerium, Finanzministerium, Umweltministerium, Arbeits- und Sozialministerium, NBP, Gewerkschaften, Berufsvereinigungen der Landwirte, Vereinigungen für ökologische Landwirtschaft, Genossenschaften, Landwirtschaftskammern

Quelle: Nach Angaben des ARiMR (Stand November 2004)

Derzeit ist die 1994 gegründete Agentur für Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft (ARiMR) die größte landwirtschaftliche Agentur. Sie war Rechtsnachfolgerin des Zweckfonds für die Restrukturierung und Entschuldung der Landwirtschaft (FRiOR), der von 1991 bis 1994 existierte. In der Gründungszeit der ARiMR hieß es, sie sei nur geschaffen worden, um zu vermeiden, dass Finanzaffären im Zusammenhang mit dem FRiOR an die Öffentlichkeit gelangen (Kledzik 1995). Der FRiOR hinterließ seiner Nachfolgeorganisation eine chaotische und lückenhafte Dokumentation seiner Aktivitäten bei der Kreditvergabe an Landwirte sowie zahlreiche Verwaltungsgerichtverfahren aufgrund von Unregelmäßigkeiten in seiner Tätigkeit.

Ursprüngliche Aufgabe der Agentur war die Durchführung polnischer Programme zur Unterstützung der Landwirtschaft und ländlichen Entwicklung. Hierzu zählten insbesondere Kreditprogramme für Landwirte, Qualifizierungsprogramme sowie die Förderung von Infrastrukturinvestitionen auf dem Land. Im Zusammenhang mit der Verringerung der Zahl der Zentralbehörden 2001/2002 wurde auch über die Auflösung der ARiMR diskutiert (Nowakowska 2001). Statt die Agentur jedoch aufzulösen, wurden ihr neue Aufgaben als SAPARD-Zahlstelle und nach dem EU-Beitritt als Zahlstelle für die GAP-Direktzahlungen (IACS) und die GAP-Begleitmaßnahmen übertragen. Einige der polnischen Programme werden nach dem

EU-Beitritt in einer Übergangszeit weitergeführt. Die ARiMR gehört also zu den Institutionen, deren Position durch die EU-Integration gestärkt wird.

Die organisatorische Umgestaltung der Agentur in Vorbereitung auf ihre Funktion als Zahlstelle ist zurzeit im Gang, daher sollen die Organisationsstrukturen Anfang 2003 beschrieben werden. Auffällig an der ARiMR ist ihre hierarchische Organisationsstruktur. Dem Direktor untergeordnet sind vier Stellvertreter und ein Bevollmächtigter. Die damals noch bestehenden 20 Gruppen bzw. Büros wurden von je einem Direktor und 1-2 Stellvertretern geleitet. Die Gruppen unterteilten sich wiederum in 4-13 Sektoren pro Gruppe mit einem Leiter und 2-3 Beschäftigten.³⁹ Der Personalbestand in der Agentur hat sich in den letzten Jahren erheblich ausgeweitet, was vor allem mit der Übernahme des SAPARD-Programms zusammenhängt. Vor drei Jahren hatte die Agentur ca. 150 Mitarbeiter, im März 2003 waren es 3.950. Davon sind 2.400 in den Kreisbüros, 800 in den Wojewodschaftsbüros und ca. 800 in der Zentrale beschäftigt. Perspektivisch soll sich die Zahl der Mitarbeiter auf ca. 6.000 erhöhen, solange SAPARD und die Strukturfondsprogramme parallel laufen. Mit dem Wegfall des SAPARD-Programms sollen dann wieder Mitarbeiter entlassen werden (Interview ARiMR 2003).

Stellenbesetzungen werden in der Agentur unabhängig vom Landwirtschaftsministerium und nach eigenen Verfahren (teilweise Wettbewerbe bzw. Qualifizierungstests) durchgeführt. In der Phase des Aufbaus der Kreisbüros 2002 gab es in der Öffentlichkeit Auseinandersetzungen um die Besetzung der für SAPARD zuständigen Vizedirektorenposten in den Regionalbüros. Diese Stellenbesetzungen wurden ohne Eingangstests durchgeführt und Stellen wurden z. T. mit Personen besetzt, die keinerlei Erfahrung im Umgang mit EU-Programmen, dafür aber verwandtschaftliche Beziehungen zu PSL-Funktionären aufzuweisen hatten.⁴⁰ Nachdem sich die EU-Kommission eingeschaltet hatte, wurde angekündigt, die Vizedirektoren nach drei Monaten einer Prüfung zu unterziehen.

Mit dem Direktor der ARiMR, Jerzy Miller, der von März bis Juli 2003 im Amt war, verband sich die Hoffnung, dass Stellenbesetzungen in Zukunft weniger aus politischer Motivation heraus vorgenommen werden. Miller trat allerdings im Gefolge des Rücktritts von Landwirtschaftsminister Tański im Juli 2003 ebenfalls zurück. Mit dem neuen Direktor Wojciech Pomajda scheint eine gewisse Beruhigung eingetreten zu sein. In der Führungsebene der A-

³⁹ Von den insgesamt ca. 800 Stellen in der Warschauer Zentrale gehören ca. 200 zu den Führungspositionen. Pressekommentare suggerieren, dass diese hierarchische Struktur vor dem Hintergrund geschaffen wurde, Führungspositionen für PSL-Mitglieder zu kreieren (Trusewicz 2002).

⁴⁰ Der damalige Direktor der ARiMR in einer Anhörung des Landwirtschaftsausschusses im Sejm: "In der Agentur werden Fachleute angestellt, obwohl es passieren kann, dass der eine oder andere PSL-Sympathisant oder – Mitglied ist." (Bie 2002)

gentur hat ein Personalwechsel stattgefunden. Es wurden einheitliche Standards für die Personalrekrutierung in der Agentur eingeführt (Interview ARiMR 2004). Seit 2003 konzentriert sich die Presseberichterstattung auf den Stand der Einführung des IACS-Systems und nicht so sehr auf die internen Querelen der Agentur.

Box 2: Die Agentur für den Agrarmarkt

Agentur für den Agrarmarkt (ARR)
<ul style="list-style-type: none">•Existenz seit 1990•Aufgaben:<ul style="list-style-type: none">○ Vor dem Beitritt Realisierung der staatlichen Interventionspolitik zur Stabilisierung der Agrarmärkte○ Nach dem Beitritt Zahlstelle für Realisierung der GAP-Preisstützungsmaßnahmen (GMO)•Zentrale und 16 Regionalabteilungen•Organisation der Zentrale:<ul style="list-style-type: none">○ Direktor○ Drei Stellvertreter des Direktors○ Berater○ Pressesprecher○ In 5 Stränge gruppierte Büros für verschiedene Aufgaben•Zusammensetzung des Rates der Agentur: Vertreter von landwirtschaftlichen Produzentenvereinigungen, Konsumenten, Landwirtschaftskammern, Finanzministerium, Landwirtschaftsministerium, Wirtschaftsministerium

Quelle: Nach Angaben der ARR (Stand November 2004)

Die Agentur für den Agrarmarkt (ARR) wurde 1990 gegründet. Sie soll durch staatliche Interventionskäufe die Agrarmärkte stabilisieren. Hintergrund ihrer Gründung waren heftige Proteste der Bauern, deren Einkommen sich infolge der wirtschaftlichen Liberalisierung zu Beginn der Transformation rapide verschlechterten (Gorlach 2000).

Die ARR führte die Interventionskäufe im Rahmen der polnischen Landwirtschaftspolitik durch. Sie garantierte Mindestpreise und begann mit Aufkäufen, sobald die Marktpreise unter die Mindestpreise fielen, um weiteren Preisverfall zu verhindern. Im Juni 2003 kam es zu einem Skandal um die Getreidekäufe, infolge dessen die Vizedirektoren der ARR (zuständig für die regionalen Zweigstellen) entlassen wurden. 30.000 Tonnen Getreide waren aus den Lagerhäusern verschwunden. Die Betreiber der Lagerhäuser hatten das Getreide verkauft, welches sie eigentlich lagern sollten.

Der Direktor der Agentur wird auf Antrag des Landwirtschaftsministers und des Finanzministers vom Premierminister ernannt. Die Agentur legt dem Landwirtschafts- und dem Finanzminister jährlich einen Plan ihrer Interventionsmaßnahmen vor. Weiterhin ist die ARR

verpflichtet, dem Finanzminister einen jährlichen Finanzplan und dem Landwirtschaftsminister sowie der Parlamentskommission für Landwirtschaft einen Tätigkeitsbericht vorzulegen. Im Ministerium ist die Abteilung Gemeinsame Marktorganisationen (ehemals Abteilung Agrarmärkte) für die Aufsicht über die Agentur zuständig. Dafür würde jüngst ein eigenes Referat eingerichtet.

Die Aufgaben der ARR haben in den letzten Jahren sowohl an Komplexität als auch an Quantität zugenommen. Mit dem EU-Beitritt veränderte sich ihre Rolle. Die nationalen Stützungsinstrumente fielen weg, stattdessen wurde die ARR Zahlstelle im Rahmen der Gemeinsamen Marktorganisationen (GMO) des Europäischen Agrarfonds. Bei der Umstrukturierung zur Zahlstelle wurden Zahlstellen in anderen europäischen Ländern zum Vorbild genommen. Es wurde versucht, aus den ausländischen Lösungen auszuwählen und sie den polnischen Bedingungen anzupassen, so dass nicht ein Modell komplett übertragen wird, sondern für jeden Einzelbereich Lösungen aus einem anderen Land Vorbild waren. Wichtig war vor allem, dass die betreffenden Länder denselben organisatorischen Grundansatz wie Polen verfolgen, alle Maßnahmen in einer Zahlstelle zu vereinen, und nicht, wie Frankreich, für jedes Marktsegment eine separate Zahlstelle haben (Interview ARR 2003).

Die Agentur für das landwirtschaftliche Eigentum des Staatsschatzes wurde 1992 gegründet. Sie unterstand eigentlich dem Minister für den Staatsschatz und war zuständig für die Eigentumsumwandlung der ehemals staatlich bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen. Ursprünglich wurde daran gedacht, die Agentur aufzulösen, sobald sich ihr ursprünglicher Auftrag erledigt hat. Stattdessen wurde ihr aber eine neue Aufgabe zugewiesen. Sie wurde in die Agentur für landwirtschaftliche Liegenschaften umgewandelt, untersteht nunmehr dem Landwirtschaftsministerium. Im Zusammenhang mit einem neuen Gesetz über die Agrarordnung hat sie eine Schlüsselfunktion bei der Abwicklung auch des privaten Agrarhandels erhalten. Das Gesetz über den Landhandel, das strikte Reglementierungen und eine Zentralisierung des Handels mit landwirtschaftlichen Flächen beinhaltet, war Gegenstand politischer Kontroversen.

Box 3: Die Agentur für Landwirtschaftliche Liegenschaften

**Agentur für Landwirtschaftliche Liegenschaften (ANR)
(bis 2003 Agentur für landwirtschaftliches Eigentum des Staatsschatzes
AWRSP)**

- Existenz seit 1992
- Aufgaben:
 - Eigentumsu mwandlung in der staatlichen Landwirtschaft
 - Aufgabenerweiterung auf Abwicklung des Landhandels insgesamt
- Zentrale, 10 regionale Zweigstellen
- Organisation der Zentrale:
 - Direktor
 - Drei Stellvertreter
 - 10 Gruppen für verschiedene Aufgaben
- Zusammensetzung des Aufsichtsrates der Agentur: Vertreter von Landwirtschaftsministerium, Ministerium für den Staatsschatz, Finanzministerium, Wirtschaftsministerium, Landwirtschaftskammern, Berufsvereinigungen der Landwirte

Quelle: Nach Angaben der ANR (Stand November 2004)

Die Kasse für landwirtschaftliche Sozialversicherungen (KRUS) besteht seit 1991.⁴¹ Deren Aufgabe ist die Sozialversicherung für Landwirte und ihre Familien (Rentenversicherung, Unfall- Kranken- und Mutterschaftsversicherung). Um bei der KRUS versichert zu werden, genügt es, einen Hektar Land zu besitzen und diesen über ein Jahr zu bewirtschaften. Die KRUS wird zu 94 % durch den Staatshaushalt bezuschusst. Auf diese Leistungen entfallen ca. 80 % der Mittel, die im Staatshaushalt für den Landwirtschaftsbereich zur Verfügung gestellt werden (vgl. European Commission 2002: 28). Die Beiträge zur KRUS sind um 2/3 günstiger als die zur allgemeinen Sozialversicherung ZUS. Damit besteht ein großer Anreiz, bei der KRUS anstatt im Rahmen des allgemeinen Sozialversicherungsfonds ZUS versichert zu sein, zumal die Leistungen beider Institution im Rentenfall ähnlich sind. Durch diese Situation werden Fehlanreize geschaffen, die dazu führen, dass vermutlich eine Vielzahl der derzeit bei der KRUS Versicherten (ca. 1,5 Millionen Beitragszahler) keine Landwirte im eigentlichen Sinne sind und damit die Zahl der Landwirte statistisch in die Höhe getrieben wird.

Die landwirtschaftlichen Agenturen sind in ihrer Struktur problematisch und standen häufig in der öffentlichen Kritik. Anfang der 1990er Jahre als Nachfolger der Zweckfonds eingerichtet, erlauben sie die flexible Handhabung von Finanzmitteln und fungieren als Spielwiese

⁴¹ Grundlage ihrer Tätigkeit ist das entsprechende Gesetz vom 20.12.1990. Die KRUS ist keine Agentur, sondern eher eine Einrichtung, die den staatlichen Zweckfonds ähnelt, obwohl sie formalrechtlich nicht als solche definiert ist. Sie hat vielmehr eine nicht näher definierbare Rechtsform (Mackiewicz et al. 2001: 43). Einzelne Fonds im Rahmen der KRUS sind im Anhang zum Haushaltsgesetz aufgeführt.

für die politische Ämterpatronage. Die Strukturen haben sich im Laufe der Zeit zum Selbstläufer entwickelt. Anstatt allerdings aufgelöst oder in ihrer Tätigkeit beschnitten zu werden, festigen sie ihre Position, indem ihnen neue Aufgaben zugeschrieben werden. Insbesondere die ARiMR und die ARR gewinnen im Zuge des EU-Beitritts sogar noch an Bedeutung. Hier sind mehrere Entwicklungsvarianten denkbar. Zum einen wird die Erwartung geäußert, dass sich die Agenturen unter Einfluss der relativ strengen Prozeduren der EU-Programme reformieren und die Kontrollinstrumente besser greifen.

„In dieser neuen Dimension wird sowohl das Landwirtschaftsministerium hier als auch die EU-Kommission als auch der Parlamentsausschuss Landwirtschaft einen wesentlichen Teil der Kontrolle über die Realisierung der Aufgaben, die aus der Gemeinsamen Agrarpolitik ergeben, diese Kontrolle wird sich also verstärken, sie wird präziser werden, und gleichzeitig wird der Aufgabenbereich der Agenturen sehr viel kleiner.“ (Interview EX-MRiRW 2003)

Andererseits ist denkbar, dass nach dem EU-Beitritt die ohnehin problematischen Strukturen noch schwieriger zu reformieren sein werden, zumal Polen als Mitgliedsland nicht mehr die besondere Aufmerksamkeit zuteil wird, die die EU-Kommission den Kandidatenländern widmete.

3.2.2 Die FAPA

Im Folgenden soll mit Stiftung für landwirtschaftliche Hilfsprogramme (FAPA) eine Einrichtung dargestellt werden, die nicht zum eigentlichen nachgeordneten Bereich des Landwirtschaftsministeriums zählt, aber trotzdem eine interessante Rolle im Landwirtschaftsressort spielt. Hier ergeben sich Bezüge zur Diskussion um die „islands of excellence“ (Goetz 2001, Goetz/Wollmann 2001). Dies sind moderne, oft durch ausländische Hilfsprogramme finanzierte Einrichtungen mit qualifiziertem Personal, die neben nur unvollständig modernisierten Verwaltungsteilen existieren.

Die FAPA ist eine 1992 vom damaligen Landwirtschaftsminister gegründete Stiftung. Ursprünglich war ihre Aufgabe die Verwaltung und Umsetzung der PHARE-Programme und anderer ausländischer Hilfsprogramme. Hintergrund ihrer Gründung war, ähnlich wie im Falle der Agenturen, ein flexiblerer Umgang mit der Einstellung von Personal und dessen Bezahlung. In der FAPA wurden hochqualifizierte Mitarbeiter mit sehr guten Englischkenntnissen beschäftigt, für die eine Beschäftigung im Ministerium finanziell unattraktiv wäre. Dementsprechend waren die Gehaltsrelationen zwischen FAPA und Ministerium Anfang der 1990er Jahre beschaffen, eine Sekretärin in der FAPA etwa verdiente fast soviel wie der Landwirtschaftsminister (Interview Ex-FAPA 2003). Diese Relationen haben sich inzwischen angeglichen.

Ein weiteres wesentliches Motiv zur Schaffung der FAPA war, dass die ausländischen Geldgeber eine vom Ministerium unabhängige Institution mit der Umsetzung ihrer Programme beauftragen wollten, um die Ausgabenverwaltung besser kontrollieren zu können. Die Mittel sollten nicht im Haushalt des Ministeriums „verschwinden“ (Interview FAPA 2003). Es bestanden allerdings von Anfang an Zweifel an der Unabhängigkeit der FAPA vom Ministerium, die z. B. in einer Aufgabenanalyse und -kritik im Rahmen der Zentrumsreform (URM 1995: 102f.) geäußert wurden.

Die FAPA selbst bezeichnet sich als „unabhängige Beratungs- und Ausführungseinheit des Landwirtschaftsministeriums“ (FAPA 2002: 17), was eine in sich bereits recht widersprüchliche Definition bedeutet. Um diese seltsame Beziehung der FAPA zum Landwirtschaftsministerium näher zu beleuchten, ist ein Rückblick in die Entstehungsgeschichte der Stiftung nötig. Als 1989/90 das PHARE-Programm eingeführt wurde, gab es in Polen noch keine Firmen oder Verwaltungseinheiten, die diese Programme implementieren konnten. Diese Aufgabe wurde daher anfangs von britischen Consulting-Firmen übernommen. 1991 wurde im Rahmen eines „Programms für Technische Hilfe im Bereich Landwirtschaft und ländliche Entwicklung“ ein aus PHARE-Mitteln finanziertes polnisches Büro geschaffen, aus dem heraus die FAPA gegründet wurde (FAPA 2002:17). Ähnliche Implementationseinheiten, PHARE-Jargon als *Program Management Unit* (PMU) bezeichnet, existierten auch bei anderen Ministerien. Sie wurden im Laufe der Jahre aufgelöst oder gestalteten sich zu Agenturen um.

Die Aufgaben der FAPA im Bereich PHARE bestanden in der Beurteilung der Projektvorschläge, der Gestaltung der *terms of reference* für ausgewählte PHARE-Projekte, der Organisation von Ausschreibungen und dem Projektmonitoring. Darüber hinaus verwaltete die Stiftung noch weitere internationale Hilfsprojekte im Bereich Landwirtschaft.⁴² Von Anfang betrieb die FAPA parallel dazu Politikberatung und Analyse für das Landwirtschaftsministerium. Viele Aufgaben, die eigentlich in der Unterstützung des Ministeriums bestanden, wurden zu dieser Zeit innerhalb des Verwaltungskostenbudgets der FAPA abgerechnet.

Im Jahre 1998 fand eine Neuausrichtung des PHARE-Programms statt. Die Programmabwicklung durch die Fachministerien resultierte in einer Fragmentierung der Programmverwaltung, die die Koordinierung und Kontrolle sowohl des Programmierungsprozesses als auch der Finanzströme für die EU-Kommission erschwerte (vgl. 2Stolk 2002:7). Die Programmimplementation wurde zentralisiert. In Polen bedeutete dies, dass statt der ca. 40 PMU in den Fachministerien seit 1998 nur noch drei Implementationsagenturen für die Verwaltung

⁴² Das wichtigste dieser Projekte ist seit dem Jahre 2000 das Rural Development Programm der Weltbank (PAOW), welches Anfang 2004 auslief.

der PHARE-Programme zuständig waren. Die für den Landwirtschaftssektor zuständige *Central Contracting and Financing Unit* (CFCU) ist seitdem beim *Cooperation Fund*, einer weiteren staatlichen Stiftung, angesiedelt. Seitdem hat sich die Bedeutung der FAPA verändert, denn sie ist im Rahmen der PHARE-Projekte nur noch mit Zuarbeiten für das Ministerium beschäftigt. Im ersten Jahr nach der Neuorientierung des PHARE-Programms hatte sich die Mittelbindung im PHARE-Programm drastisch verschlechtert, da die vorbereitenden Arbeiten für die Projektverwaltung nicht mehr von den darin erfahrenen Einrichtungen, sondern in den Ministerien direkt gemacht wurden. Im Landwirtschaftsressort wurde daraufhin wieder die FAPA mit diesen Vorbereitungsarbeiten beauftragt (Interview FAPA 2003).

Die FAPA ist trotz ihres Bedeutungsverlustes im Bereich der Hilfsprogramme weiterhin bedeutsam als Beratungs- und Dienstleistungseinrichtung des Ministeriums und steht in sehr engem Kontakt zur Führungsebene des Ministeriums. Während der Arbeiten am polnischen Verhandlungsstandpunkt im Bereich Landwirtschaft hat FAPA grundlegende Analysen geliefert, ebenso wie während der Arbeiten am Nationalen Entwicklungsplan für die Strukturfondsumsetzung. Die Zusammenarbeit mit dem Ministerium geschieht auf der Grundlage von Verträgen mit der FAPA, die entweder auf der Grundlage von Ausschreibungen oder infolge freier Vergabe abgeschlossen werden (Interview MRiRW 2003). Im Rahmen des SAPARD-Programms wurden der FAPA die Maßnahmen 6 (Weiterbildung) und 7 (Technische Hilfe) übertragen, in diesem Rahmen organisiert sie Ausschreibungen, führt Schulungen durch und stellt Informationsmaterial für Benefizienten zur Verfügung.

Über ihre Unterstützungs- und Beratungsaufgaben hinaus hat die FAPA bis heute die Funktion einer Kaderschmiede für Träger leitender Funktionen im Ministerium und auch in den Agenturen. Beispiel dafür sind die Lebensläufe der ehemaligen Unterstaatssekretäre Krzyżanowska und Plewa, die für Aufgaben im Zusammenhang mit der Europäischen Integration und der Verwaltung der Strukturfondsmittel im Ministerium zuständig sind oder auch der neue Direktor der ARiMR Wojciech Pomajda, der mehrere Jahre Direktor der FAPA war.

Trotzdem sind die Zukunft der FAPA und ihr institutionelles Profil derzeit unklar. Sie erledigt eine Reihe von Aufgaben, die entweder Sache des Ministeriums wären, aber an die FAPA übertragen werden, da dort qualifiziertes Personal zur Verfügung steht⁴³, oder aber von wissenschaftlichen Instituten und privaten Consulting-Firmen gemacht werden sollten.

⁴³ Beispiel für dieses Verfahren sind die Unterstützungsarbeiten bei der Vorbereitung der PHARE-Projekte oder auch Überlegungen, Mitarbeiter der FAPA im Ministerium anzustellen, damit sie für die Besetzung der Gremien und Ausschüsse der EU-Kommission zur Verfügung stehen.

3.3 Verteilung von Haushalts- und Personalressourcen

Der Anteil der Landwirtschaft am Staatshaushalt unterlag in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre nur leichten Schwankungen (2,89 % im Jahre 1996, 2,34 % im Jahre 2001, 2,7 % im Jahre 2002). Verglichen mit dem Rückgang des Anteils des Landwirtschaftssektors am BIP ist eine bemerkenswerte Konstanz der Ausgaben für die Landwirtschaft zu bemerken. Nominal ist das Landwirtschaftsbudget sogar stark angestiegen.

Tabelle 4: Haushaltsmittel des Landwirtschaftsbereichs 2002

		Haushaltsmittel in Tsd. PLN
Staatshaushalt insgesamt		185.101.632
Budgetposten	Landwirtschaft	652.685
	Ländliche Entwicklung	1.551.972
	davon ARiMR	1.540.765
	Agrarmärkte	307.844
	davon ARR	295.960
	Wojewodschaften	623.569
	Reserven	730.482
	Staatschatz	
	AWRSP	239
	andere Budgetposten	1.217.847
gesamt (ohne KRUS)		5.084.638
	KRUS	15.969.401
gesamt		21.054.039

Quelle: Gesetz über den Staatshaushalt 2002, Anhang 2

Im Jahre 2002 betrug der Anteil der Landwirtschaftsausgaben am Staatshaushalt 2,7 %. Hier sind die Ausgaben für die KRUS, die eigentlich Ausgaben für Sozialversicherungen und daher indirekte Subventionen für die Landwirtschaft darstellen, nicht eingerechnet. Rechnet diese Ausgaben hinzu, beträgt der Anteil der Landwirtschaftsausgaben am Staatshaushalt 11,3 %. Die Ausgaben für die KRUS sind im Laufe der 1990er Jahre stark angewachsen. Dies geschah zu Lasten der Staatsausgaben für „aktive“ Landwirtschaftspolitik. Vor diesem Hintergrund lässt sich feststellen, dass die polnische Landwirtschaftspolitik zwar in erster Linie Sozialpolitik ist, aber deren strukturkonservative Form. Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung und zur Restrukturierung des Landwirtschaftssektors werden durch den Kostendruck der Sozialversicherungsausgaben ausgebremst (vgl. Hausner/Marody 2000: 39).

Das Landwirtschaftsministerium ist nicht nur vom Haushalt her, sondern, wie Tabelle 6 zeigt, auch personell unterausgestattet und wird von den Agenturen dominiert. Im Gegensatz zu den Landwirtschaftsministerien westeuropäischer Länder sind die Mitarbeiter des polni-

schen Landwirtschaftsministeriums auch weniger auf einzelne Aufgaben spezialisiert, sondern bearbeiten weitere Themenbereiche.

Tabelle 5: Beschäftigte in der Landwirtschaftsverwaltung 2002

Institution	Beschäftigte		
	Gesamt	Zentrale	Regionale Niederlassungen
Ministerium	452	-	-
ARiMR	2025	653	1.372
ARR	667	385	282
AWRSP	923	140	783
KRUS	6.662	199	6.463

Quelle: Bach/Szumaska 2002

Vor dem Hintergrund des Personal- und Budgetverhältnisses werden auch die Probleme, die das Ministerium mit der Kontrolle der Agenturen hat, verständlich. Wie in Gesprächen mit Mitarbeitern des Ministeriums deutlich wurde, ist es nahezu unmöglich, mit den wenigen Beschäftigten große Einrichtungen wie die ARiMR wirkungsvoll zu kontrollieren. Das Ministerium ist umgekehrt auf die Unterstützung der Agenturen angewiesen, und dies nicht nur bei der Politikimplementierung, sondern auch in Bereichen der Politikformulierung und Gesetzesvorbereitung.

4 Die Landwirtschaftsverwaltung im EU-Beitrittsprozess

4.1 Die Übernahme der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik bedeutet in ihrer Regelungsdichte und ihrem Finanzumfang für die Beitrittsländer eine völlig andere Landwirtschaftspolitik als die bisher verfolgte. Der EU-Beitritt stellt daher weitreichende Anforderungen an die Landwirtschaftsverwaltung.

Die schiere Menge der gesetzlichen Anpassungsschritte stellt eine erhebliche Belastung für die Verwaltung dar. Jedes Gesetz wurde einzeln in das nationale Recht übernommen. Rahmengesetze erleichterten zwar in einigen Bereichen (Veterinärwesen) das Verfahren, in anderen Bereichen war diese Lösung aber erst nach dem Beitritt möglich. Diese Situation bedeutet Arbeitsüberlastung und Zeitdruck sowohl für die Ministerialverwaltung als auch für das Par-

lament. Bei der Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in nationales Recht⁴⁴ hat Polen nach anfänglichen Verzögerungen gegen Ende des Beitrittsprozesses aufgeholt. Allerdings fehlten unmittelbar vor dem Beitritt vielfach noch die Durchführungsverordnungen zu den entsprechenden Gesetzen.

Nach Übernahme des Gemeinschaftsrechts stellt sich nach dem nunmehr vollzogenen Beitritt die Frage nach der Implementation der neuen Regelungen. Diese ist zum einen von der fachlichen Vorbereitung des Verwaltungspersonals und zum anderen von der Ausgestaltung der Institutionen abhängig. Das Verwaltungspersonal hat im Zusammenhang mit dem EU-Beitritt neue Aufgaben zu bewältigen und muss sich mit einer neuen Rechtsmaterie auseinandersetzen. Die Kenntnis der in der EU gebräuchlichen Fremdsprachen, die früher von geringerer Bedeutung war, ist heute in vielen Bereichen unumgänglich. Wie bereits oben ausgeführt, lassen sich unterschiedliche Entwicklungsdynamiken in verschiedenen Verwaltungsteilen beobachten. Nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen nahmen die neuen Mitgliedstaaten zunächst als Beobachter und seit Mai 2004 dann als Vollmitglieder in den Ausschüssen im Rahmen des Komitologie-Verfahrens teil. Hierfür muss ausreichend fach- wie sprachkundiges Personal zur Verfügung gestellt werden, was die Ministerien oft überfordert. Gleichzeitig ist zu erwarten, dass gerade die hoch qualifizierten Verwaltungsmitarbeiter sich auf die in Brüssel zu besetzenden Stellen bewerben werden und es zu einem *brain drain* aus der polnischen Verwaltung kommen wird.

„In dem Moment, in dem wir in die EU eintreten, oder wenn diese Dinge dringend werden, z. B. die Teilnahme an Monitoring- oder Verwaltungsausschüssen, dann wird es schwierig, denn wir sind nur eine Handvoll, und es finden bereits die Auswahlverfahren für die Mitarbeiter der Kommission statt ..., da wird meiner Ansicht nach ein Teil der wertvollsten Leute abwandern, wenn auch nur aus finanziellen Gründen.“ (Interview MRiRW 2003)

Als problematisch bewertet wurde während der Beitrittsphase der Aufbau von Verwaltungskapazitäten zur Umsetzung der Rechtsvorschriften (Europäische Kommission 2002 und 2003). Mechanismen der Koordination und Kontrolle innerhalb und zwischen den Verwaltungseinrichtungen funktionieren oft nicht gut. Entscheidungsprozesse sind hierarchisch und eine Delegation von Verantwortlichkeiten an untere Ebenen findet nicht in ausreichendem Maße statt. In mehreren Bereichen sind die Methoden und Kontrollsysteme, die zur Einführung der GAP-Regelungen notwendig sind, noch nicht hinreichend entwickelt.

Probleme wurden auch für die Umsetzung der Direktzahlungen, die im Oktober 2004 angelaufen ist, prognostiziert. Die Einführung des hierfür notwendigen IACS-Systems verzögert

⁴⁴ Dies ist insbesondere in den regulierungsintensiven Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz sowie in den Bereichen, die unter die Gemeinsamen Marktorganisationen fallen, von Bedeutung.

sich. Hierfür ist nicht nur ein enormer Verwaltungsaufwand (sowohl personell als auch informationstechnisch), sondern auch eine Reform der zersplitterten Eigentumsstrukturen vonnöten. Aber auch über den Sinn in Kopenhagen ausgehandelten vereinfachten Systems der Direktzahlungen selbst gab es kritische Diskussionen. Häufig wird gewarnt, dass dieses System die notwendige Umstrukturierung der polnischen Landwirtschaft verzögert (z. B. Markiewicz 2003).

4.2 SAPARD und die Vorbereitung auf die Strukturfondsnutzung

Die EU-Beihilfen in Form der Vor-Beitrittsprogramme und die Aussicht auf zukünftige Nutzung der Strukturfondsmittel hatten direkten Einfluss auf die Schaffung neuer Verwaltungseinheiten bzw. auf die Ausgestaltung bestehender Organisationen. Die Organisationsstrukturen der Zahlstellen und Interventionsstellen mussten an die EU-Vorgaben angepasst und das Personal musste entsprechend geschult werden. Die neuen Verfahren der Programmplanung und die strengen Förderrichtlinien werden vielfach als überbürokratisiert und kompliziert beschrieben, aber die Ausarbeitung und im Vergleich zu nationalen Politiken relativ gut begleitete Umsetzung, die Einbindung von Interessengruppen und das Koordinationserfordernis im Programmierungsprozess bergen auch ein Element der Rationalisierung und damit Lerneffekte für die Verwaltung mit sich (vgl. van Stolk 2002: 17).

Während der Einführung des SAPARD-Programms machte Polens Landwirtschaftsverwaltung erste Erfahrungen mit einem speziell auf ihren Sektor ausgerichteten EU-Strukturprogramm. Das Vor-Beitrittsprogramm SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) soll zur Implementation des *acquis communautaire* im Bereich der Landwirtschaft beitragen und Probleme der ländlichen Entwicklung lösen helfen. SAPARD ist für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 mit insgesamt 529 Mio. € ausgestattet, in Polen stehen 171,6 Mio. € zur Verfügung. Die EU fördert bis zu 75 % der öffentlichen Zuschüsse zu Projekten, die restlichen 25 % werden vom Empfängerland kofinanziert. Darüber hinaus müssen die Benefizienten 50 % der gesamten Projektkosten aus ihren Eigenmitteln decken.

Das SAPARD-Programm sah einen Katalog aus 15 Maßnahmen⁴⁵ vor, die auf die *acquis*-Übernahme vorbereiten sollen. Die Beitrittsländer konnten diesen Maßnahmenkatalog auswählen. Zunächst musste ein Operationelles Programm erstellt werden, in dem die Umsetzung

⁴⁵ Eine Maßnahme im Sinne der Strukturfondsverordnung ist eine (nationale) Beihilferegelung oder ein Bündel von Beihilferegelungen zur Umsetzung der Programmschwerpunkte. Die o. g. Maßnahmen sind der SAPARD-Verordnung (Art 2 Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates) entnommen.

der ausgewählten Maßnahmen ihre Umsetzung während der Programmlaufzeit und im Rahmen der verfügbaren Finanzmittel projektiert wurde.

Die von Polen gewählten Maßnahmentearten sind:

1. Verbesserung der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte
2. Investitionen in Milch- und Schlachtviehbetriebe, Verhinderung der Umweltverschmutzung
3. Verbesserung der technischen Infrastruktur in ländlichen Gebieten
4. Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten in ländlichen Gegenden
5. Pilotprojekte im Bereich Umweltschutz und Aufforstung
6. Weiterbildung zur Hebung der Produktqualität
7. Technische Hilfe

Experten zufolge ist das SAPARD-Programm allerdings in seiner Konstruktion problematisch. Es wurde gewarnt, dass die Kandidatenländer den Nutzen des Programms überschätzen und dabei die notwendigen Kosten übersehen (Koester 2002: 28). Die Kosten für den Aufbau der Verwaltungsinstitutionen könnten den Nutzen des Programms übersteigen. Eine ähnliche Einschätzung wurde auch in der Führungsebene der ARiMR geäußert (Gajewski 2002). Bei der Einführung des Programms gab es denn auch in mehreren Beitrittsländern Probleme. In Polen verspätete sich der Zahlungsbeginn um fast zwei Jahre, so dass mit der Auszahlung der Mittel erst im Juni 2002 begonnen werden konnte.

Anders als bei den PHARE-Programmen findet bei SAPARD die gesamte Programmverwaltung im Empfängerland statt. Die dezentralisierte Mittelvergabe durch Institutionen in den Beitrittsstaaten wurde als Übungsfeld für die Nutzung anderer landwirtschaftlicher Programme und insbesondere der Strukturförderung der EU begriffen. Hierzu mussten Implementations- und Zahlstellen geschaffen werden. Die Anforderungen an diese Stellen, die SAPARD-Agenturen, sind in den Mehrjährigen Finanzabkommen zwischen Empfängerland und EU-Kommission spezifiziert. Die ARiMR sollte die polnische SAPARD-Agentur werden. Die Vorbereitung auf diese Funktion erforderte eine Veränderung ihrer Organisationsstruktur, die Einführung von 16 Regionalabteilungen, der Aufbau eines Informationssystems sowie intensive Personalschulungen. Die nationale Akkreditierung der ARiMR als Implementations- und Zahlstelle erfolgte im September 2001, die Akkreditierung durch die EU-Kommission und der Zahlungsbeginn erst im Juni 2002.

Das polnische Landwirtschaftsministerium erklärte diese Verspätung damit, dass Anforderungen an die Implementationsbehörde erst verspätet (in einer Finanzverordnung im Juni 2000) genannt und in Arbeitstreffen weiter spezifiziert wurden. Auch ist die Förderpraxis typisch für strukturpolitische Programme mit einer großen Anzahl oft kleinerer Projekte, was einen hohen Verwaltungsaufwand und die Dezentralisierung der Verwaltung notwendig macht. Die Vorgaben an Zahlungsagentur waren allerdings strenger als im Fall von strukturpolitischen Programmen, da SAPARD aus dem EAGFL-Garantie kofinanziert wird und zudem Vorgaben für die Verwendung von EU-Mitteln in Drittstaaten zu beachten waren. Die polnische Oberste Kontrollkammer stellte allerdings in einem Bericht fest, dass „Aufsicht und Kontrolle des MRiRW über die Vorbereitungen zur Einführung des SAPARD-Programms verschwindend gering“ waren (Kraskowski 2002).

Mit der Akkreditierung konnten Anträge für die ersten drei ausgewählten Maßnahmen gestellt werden. Benefizientengruppen sind Betriebe der Nahrungsmittelindustrie (Maßnahme 1), Landwirte (Maßnahme 2) und Gemeinden (Maßnahme 3). In den ersten Monaten der Programmumsetzung zeigte sich, dass insbesondere die Maßnahmen 1 und 3 nur in sehr geringem Umfang genutzt wurden. Die Mehrheit der Landwirte erfüllte nicht die Kriterien, die das Programm stellt (Beschränkung der Betriebsgröße und der Produktion, Altersbeschränkung etc.). Diese Kriterien wurden allerdings nicht von der EU vorgegeben, sondern im polnischen Landwirtschaftsministerium erdacht.

Die übrigen Maßnahmen wurden erst im Laufe der Zeit akkreditiert, so dass Maßnahme 6 (Weiterbildung) und (Technische Hilfe) im Juli 2002 begannen und Maßnahme 4 (Diversifizierung der Wirtschaftstätigkeiten) im November 2003. Die Maßnahme 5 (Agrarumweltmaßnahmen) wurde nach einigem Hin und Her aus dem Operationellen Programm gestrichen, da sie nach dem Beitritt im Rahmen der Strukturfonds ohnehin eingeführt werden müssen. Es schien den polnischen Beamten in Ministerium und ARIMR weder möglich noch sinnvoll, diese kurz vorher mit etwas abweichenden Grundsätzen im Rahmen von SAPARD einzuführen (Interview MRiRW 2003).

Insgesamt sind die Erfahrungen mit der Vorbereitung auf die Strukturfonds sehr gemischt. SAPARD wurde zumindest in der Anfangsphase in der polnischen Öffentlichkeit als schlechte Erfahrung mit EU-Programmen wahrgenommen. Die Verantwortung dafür wird sowohl der EU-Kommission als auch der polnischen Verwaltung zugeschrieben. Im Jahr 2003 wurden die Voraussetzungen zur Einreichung von Förderanträgen zweimal vereinfacht, so dass seitdem die Zahl der Anträge sprunghaft angestiegen ist und die Ausnutzung der Programmmittel wahrscheinlicher wird. Weiterhin ist es aber problematisch für die Nutznießer, die gesamten

Projektkosten vorzufinanzieren und auf die nachträgliche Erstattung des Zuschussanteils zu warten. Im Landwirtschaftsministerium wurde kritisiert, dass die Verzögerung der Prozeduren durch die EU-Kommission einen Netto-Verlust für Polen bedeutet, da in der gesamten Wartezeit die Kosten für den Unterhalt der Zahlstelle und ihre Mitarbeiter getragen werden mussten, ohne aus den Programmen rekompensiert zu werden (Interview MRiRW 2003). Die Hauptprobleme bei der Absorption der Strukturfondsmittel werden nur zum Teil auf der Ebene der Zentralverwaltung gesehen, deren Organisationsstrukturen weiterhin angepasst und mit genügend qualifiziertes Personal ausgestattet werden sollten. Vielmehr liegen die Probleme bei den Nutznießer, also den Landwirten und den lokalen und regionalen Selbstverwaltungskörperschaften. Diese scheinen aber inzwischen Erfahrungen mit den Verfahren des SAPARD-Programms gemacht zu haben, so dass der Umsetzung der Strukturfonds relativ optimistisch entgegengesehen wird.

Zusammenfassung

Die besonderen Charakteristika der polnischen Landwirtschaftsverwaltung lassen sich wie folgt zusammenfassen

1. Reform eines bestehenden Systems

Aufgrund der staatlichen Kontinuität gab es in Polen zu Beginn der Transformation bereits ein ausgebautes System der Ministerialverwaltung, das übernommen und schrittweise reformiert wurde. Grundlegende Regelungen zum Aufbau und Arbeitsweise der Ministerialverwaltung wurden erst Ende der 1990er Jahre eingeführt.

2. Politisierung und Diskontinuität

Auch als unpolitisch vorgesehene Stellen werden häufig politisch besetzt werden, so dass der Personalwechsel nach Wahlen sehr umfangreich ist. Dies ist insbesondere deshalb problematisch, da das Parteiensystem relativ polarisiert und instabil ist und Regierungen sehr häufig wechseln. Die Landwirtschaftsverwaltung befindet sich stets in der Hand einer der Bauernparteien.

3. Heterogene Entwicklung der Verwaltungseinrichtungen

Die Abteilungen im Ministerium, die intensiv mit der EU-Integration zu tun haben, entwickeln sich dynamischer und verfügen über besser qualifiziertes Personal als die Abteilungen, die mit einem ähnlichen Aufgabenzuschnitt schon seit vielen Jahren existieren.

4. Unterinstitutionalisierung von Politikformulierungskapazitäten

In mehreren Bereichen der Landwirtschaftspolitik zeigt sich, dass die Entwicklung kohärenter Politikstrategien und ihre Durchsetzung gegenüber den Landwirten problematisch sind. Dies ist eine Folge der Regierungsinstabilität und der dominanten Rolle der wechselnden politischen Führung in den Ministerien, aber auch der fehlenden interministeriellen Koordination. Die Koordination von Querschnittsaufgaben mit anderen Ministerien findet nicht in ausreichendem Maße statt, obwohl dementsprechende formale Verfahren existieren

5. Problematische Kontrolle des nachgeordneten Bereichs

Vor dem Hintergrund der Budgetrestriktionen im Staatshaushalt und der schlechten Bezahlung in der Verwaltung werden zahlreiche Verfahren angewendet, um Aufgaben außerhalb der eigentlichen Staatsverwaltung realisieren zu können (FAPA, Agenturen). Die landwirtschaftlichen Agenturen werden nur unzureichend durch das Ministerium kontrolliert, was sich als besonders problematisch erweist, da ihre Bedeutung im Zuge des EU-Beitritts noch zunimmt und Missmanagement in den Agenturen den Verlust der EU-Mittel aus GAP und Strukturfonds nach sich zieht.

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1: Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Landwirtschaftsverwaltung	3
Tabelle 2: Die polnischen Regierungen und ihre Landwirtschaftsminister	7
Tabelle 3: Größe der Abteilungen und anderen Arbeitseinheiten	25
Box 1: Agentur für die Umstrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft	39
Box 2: Die Agentur für den Agrarmarkt	41
Box 3: Die Agentur für Landwirtschaftliche Liegenschaften	43
Tabelle 4: Haushaltsmittel des Landwirtschaftsbereichs 2002	47
Tabelle 5: Beschäftigte in der Landwirtschaftsverwaltung 2002	48

Abkürzungsverzeichnis

ANR	Agencja Nieruchomości Rolnych
ARiMR	Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (Agentur für die Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft)
ARR	Agencja Rynku Rolnego (Agentur für den Agrarmarkt)
ASAP	Agricultural Sector Adjustment Program
AWRSP	Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa (Agentur für landwirtschaftliches Eigentum des Staatsschatzes)
AWS	Akcja Wyborcza „Solidarność“ (Wahlaktion „Solidarität“)
AWS-SKL	Akcja Wyborcza „Solidarność“ – Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe (Wahlaktion Solidarität - Konservative Bauernpartei)
BIP	Bruttoinlandsprodukt
CEFTA	Central European Free Trade Area
CFCU	Central Contracting and Financing Unit
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Ausschuss der Ständigen Vertreter in der EU)
DG	Direction Generale (Generaldirektion)
Dz. U.	Dziennik Ustaw (Gesetzblatt)
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FAPA	Foundation of Assistance Programmes for Agriculture
FDPA	Foundation for the Development of Polish Agriculture
FRiOR	Fundusz Restrukturyzacji i Oddłużenia Rolnictwa (Fonds für die Restrukturierung und Entschuldung der Landwirtschaft)
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GMO	Gemeinsame Marktorgansiation
GUGiK	Główny Urząd Geodezji i Kartografii (Hauptamt für Geodäsie und Kartographie)
IACS	Integrated Administration and Control System
KBN	Komitet Badań Naukowych (Komitee für wissenschaftliche Forschung)
KIE	Komitet Integracji Europejskiej (Komitee für Europäische Integration)
KLD	Kongres Liberalno-Demokratyczny (Liberal-demokratischer Kongress)
KRUS	Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
KSAP	Krajowa Szkoła Administracji Publicznej (Nationale Hochschule für öffentliche Verwaltung)
KZRKiOR	Krajowy Związek Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych (Landesverband der Bauern, Landwirtschaftszirkel und -organisationen)
LPR	Liga Polskich Rodzin (Liga der polnischen Familien)
MEN	Ministerstwo Edukacji narodowej (Bildungsministerium)
MOE	Mittel- und Osteuropa
MPIPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik)
MRGŻ	Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Ministerium für Land- und Nahrungsmittelwirtschaft)
MRLGŻ	Ministerstwo Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej (Ministerium für Land-, Forst- und Nahrungsmittelwirtschaft)
MRiRW	Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung)
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (Ministerium für Inneres und Verwaltung)
NBP	Narodowy Bank Polski (Polnische Nationalbank)
NGO	Non-governmental Organisation
NIK	Najwyższa Izba Kontroli (Oberste Kontrollkammer)
NSZZ RI „S”	Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność“ Rolników Indywidualnych (Unabhängige Gewerkschaft der Individualbauern „Solidarność“)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAOW	Program Aktywizacji Obszarów Wiejskich (Programm zur Aktivierung ländlicher Gebiete)
PC	Porozumienie Centrum (Zentrumsallianz)
PChD	Partia Chrześcijańskich Demokratów (Partei der Christlichen Demokraten)
PHARE	Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy
PLN	Polnische Złoty
PMU	Program Management Unit
PPG	Polski Program Gospodarczy (Polnisches Wirtschaftsprogramm)
PSL	Polskie Stronnictwo Ludowe (Polnische Bauernpartei)

PSL PL	Polskie Stronnictwo Ludowe – Porozumienie Ludowe (Bauernallianz)
RCSS	Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (Regierungszentrum für strategische Studien)
ROP	Ruch Odbudowy Polski (Bewegung zum Wiederaufbau Polens)
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SChL	Stronnictwo Chrześcijańsko-Ludowe (Christliche Bauernpartei)
SD	Stronnictwo Demokratyczne (Demokratische Partei)
SKL	Stronnictwo Konserwatywno-Ludowe (Konservative Bauernpartei)
SLD	Sojusz Lewicy Demokratycznej (Bündnis der Demokratischen Linken)
UD	Unia Demokratyczna (Demokratische Union)
UKIE	Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (Amt des Komitees für Europäische Integration)
UP	Unia Pracy (Arbeitsunion)
URM	Urząd Rady Ministrów (Amt des Ministerrats)
USC	Urząd Służby Cywilnej (Amt für den öffentlichen Dienst)
UW	Unia Wolności (Freiheitsunion)
WTO	World Trade Organization
ZChN	Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (Christlich-Nationale Vereinigung)
ZSL	Zjednoczone Stronnictwo Ludowe (Vereinigte Bauernpartei)
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Sozialversicherungsanstalt)

Literatur

Gesetze

- Verfassung der Republik Polen vom 2.4.1997, in: Brunner, Georg (Hrsg.): Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas VSO, I Ostmitteleuropa, Berlin
- Ustawa z dnia 7 czerwca 1990 o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, Dz. U. z 1997 r. Nr.142, poz. 951 – tekst jednolity (Gesetz über die Schaffung der Agentur für den Agrarmarkt vom 7.6.1990, Einheitstext von 1997)
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz. U. z 2003 r. Nr.6, poz. 64 – tekst jednolity (Gesetz über die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Eigentums des Staatschatzes vom 19.10.1991, Einheitstext von 2003)
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1993 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. z 1994 r. Nr.1, poz. 2 (Gesetz über die Schaffung der Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft vom 29.12.1993)
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2003 o zmianie ustawy o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. 2003 nr.171, poz.1661 (Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Schaffung der Agentur für Restrukturierung und Modernisierung der Landwirtschaft vom 27.8.2003)
- Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów z dnia 8 sierpnia 1996 r., Dz. U. z 1999 r. Nr. 82, poz. 929 – tekst jednolity (Gesetz über die Organisation und Arbeitsweise des Ministerrates vom 8.8.1996, Einheitstext von 1999)
- Ustawa o Radzie Ministrów z dnia 8 sierpnia 1996, Dz. U. 2003 Nr.24, poz.199 (Gesetz über den Ministerrat vom 8.8.1996, Einheitstext von 2003)
- Ustawa o działach admistracji rządowej z dnia 4 września 1997 r., Dz. U. 1999 Nr.82, poz. 928 (Gesetz über die Regierungsbereiche vom 4.9.1997)
- Ustawa o służbie cywilnej z dnia 18 grudnia 1998 r., Dz. U. z 1999 r. Nr. 49, poz. 483 (Gesetz über den öffentlichen Dienst vom 18.12.1998)
- Ustawa budżetowa na rok 2002 z dnia 14 marca 2002 r., Dz. U. z 2002 r. Nr.30, poz. 275 (Gesetz über den Staatshaushalt vom 14.3.2002)
- Verordnung (EG) Nr. 1268/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 über eine gemeinschaftliche Förderung für Maßnahmen in den Bereichen Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zur Vorbereitung des Beitritts der Bewerberländer in Mittel- und Osteuropa während des Heranführungszeitraums

Statuten des Landwirtschaftsministeriums und der Agenturen

- Uchwała 24/90 Rady Ministrów z dnia 12 lutego 1990 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
- Uchwała 121/90 Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1990 r. zmieniająca rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 maja 1995 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1995 r. Nr.61, poz. 311
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 sierpnia 1996 r. zmieniająca rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1996 r. Nr.107, poz. 503
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 marca 1997 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1997 Nr.22, poz. 115
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1998 r. zmieniająca rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z1998 Nr.23, poz. 122
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 sierpnia 1998 r. zmieniająca rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Dz. U. z 1998 Nr.115, poz. 746
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 marca 2000 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz. U. z 2000 Nr.16, poz. 208
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 marca 2001 r. zmieniająca rozporządzenie w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Dz. U. z 2001 r. Nr.23, poz. 274
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2002 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, M.P. 2002 Nr.3, poz. 58
- Zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2003 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Rolnictwa i Rozwoju Wsi, M.P. 2003 Nr. 52, poz. 833
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 31 października 2003r. w sprawie nadania statutu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Dz. U. 2003 nr. 198, nr.1926/1927
- Statut Agencji Rynku Rolnego z dnia 21 listopada 1996 r., Dz. U. z 1996 r. Nr.138, poz. 641

Organisationsatzungen des Landwirtschaftsministeriums

- Regulamin organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 30.12.1988
Regulamin organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 10.9.1990
Regulamin organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 10.4.1995
Regulamin organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 30.6.1997
Regulamin organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, 15.6.1998
Regulamin organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 28.5.2001
Regulamin organizacyjny Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 12.2.2002

Monographien und Aufsätze

- Bach, Jan/Szumaska, Milena 2002: Landwirtschaftsverwaltung in Polen, unv. Studie, Potsdam
Bie, J. 2002: Kadry to nasza sprawa, Rzeczpospolita 11.9.2002
Blondel, Jean; Müller-Rommel, Ferdinand 2001: Poland. In: dies. (eds.): Cabinets in Eastern Europe. New York: Palgrave Publishers, S. 50-61
Borkowski, Agnes 2002: Polens Landwirtschaft und die EU-Agrarpolitik - ein weites Reformfeld, in: Europäische Rundschau, 2, S.87-93
European Commission Directorate-General for Agriculture 2002: Agricultural Situation in the Candidate Countries. Country Report Poland
Europäische Kommission 1998: Regelmäßiger Bericht der Kommission über Polens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
Europäische Kommission 1999: Regelmäßiger Bericht der Kommission über Polens Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
Europäische Kommission 2000: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
Europäische Kommission 2001: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
Europäische Kommission 2002: Regelmäßiger Bericht über die Fortschritte Polens auf dem Weg zum Beitritt, Brüssel
FAPA 2000: Stereotypen in der Europäischen Union betreffs der polnischen Landwirtschaft und des Nahrungsmittelsektors, Warschau, November
Foundation of Assistance Programmes for Agriculture (FAPA) 2002: Programy pomocy dla rolnictwa 1990-2002, Warschau
Foundation for the Development of Polish Agriculture (FDPA) 2001: Rural Poland 2000, Warschau
Foundation for the Development of Polish Agriculture (FDPA) 2002: Rural Poland 2002, Warschau
Franzke, Jochen/Strohbach, Astrid/Tragl, Stefanie 2003: Problems of Agricultural Administration in Central Eastern European Countries – some preliminary results from Estonia, Poland and Slovakia, Workshop Paper für NISPACE Annual Conference 10.-12.4.2003 in Bukarest
Frohberg, Klaus/ Pogonietz, Witold-Roger (eds.) 1998: The Importance of Institutions for the Transition in Central and Eastern Europe with Emphasis on Agriculture and Food Industry, Kiel
Gajewski, Jarosław 2002: Sapard widmo, Wprost 24.2.2002
Goetz, Klaus H. 2001: Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization, in: Journal of European Public Policy Vol. 8 Nr. 6
Goetz, Klaus H./Wollmann, Helmut 2001: Governmentalizing Central Executives in Postcommunist Europe: a four Country Comparison, in: Journal of European Public Policy Vol. 8 Nr. 6, 2001, S. 864-887
Gorlach, Krzysztof 2000: Freedom for Credit: Polish Peasant Protests in the Era of Communism and Post-Communism, in: Polish Sociological Review 129 (2000), S.57-85
Gorlach, Krzysztof 1995: The Peasant Issue in Contemporary Poland, in: Polish Sociological Review 110 (1995), S. 139-158
Gorlach, Krzysztof/ Mooney, Patrick 1998: Defending Class Interests. Polish Peasants in the First Years of Transformation, in: Pickles, John/ Smith, Adrian (eds.): Theorising Transition. The Political Economy of Post-Communist Transformation. London/ New York 1998, S. 262-283
Grabbe, Heather 2001: How does Europeanisation affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity, in: Journal of European Public Policy 8:6 Dec. 2001, S. 1013-1031
Grosse, Tomasz Grzegorz 2001: Sluzba Cywilna w Polsce i mozliwosci jej rozwoju (Der Öffentliche Dienst in Polen und Möglichkeiten seiner Entwicklung). In: Sluzba Cywilna 2/2001 (Frühling/Sommer), S. 79-113
Hausner, Jerzy/ Marody, Mirosława (eds.) 1999: Three Polands: The Potential for and Barriers to Integration with the European Union, EU-Monitoring III, Warschau : Friedrich-Ebert Stiftung
Hausner, Jerzy/Marody, Mirosława (eds.) 2000: The Quality of Governance: Poland Closer to the European Union? EU-Monitoring IV. Warschau : Friedrich-Ebert Stiftung
Izdebski, Hubert/ Kulesza, Michał 1999: Administracja publiczna. Zagadnienia ogolne, Warschau: Liber

- Jablonski, Andrzej 1998: Rząd i administracja publiczna, in: *Polityka w Polsce w latach 90.*, Wrocław
- Jablonski, Andrzej 2000: The Europeanization of government in Poland in the 1990s, in: Cordell, Karl (Hrsg.): *Poland and the European Union*, London/ New York
- Kledzik, Maciej 1995: Agencja – nadzieja rolników, *Rzeczpospolita* 23.5.1995
- Kolarska-Bobińska, Lena et al. (Hrsg.) 2001: *Przyszłość wsi polskiej. Wizje, strategie, koncepcje*, Instytut Spraw Publicznych: Warszawa
- Koester, Ulrich 2002: Institutional Changes and Rural Development in the CEEC and CIS Region, Working Paper FAO, Rome
- Komunikat po Radzie Ministrów 2001, Warszawa 30.10.2001
- Kraskowski, Leszek 2002: Opóźniony jak SAPARD, *Rzeczpospolita* 22.6.2002
- Kulesza, Michał/ Barbasiewicz, Adam 2000/2001: Funkcje gabinetów politycznych, in: *Służba Cywilna*, Herbst-Winter 2000/2001, Nr.1, S. 60-72
- Lippert, Barbara/ Umbach, Gabi/ Wessels, Wolfgang 2001: Europeanising of CEE executives: EU membership as a shaping power, in: *Journal of European Public Policy* 8: 6 Dec. 2001, S. 980-1012
- Mackiewicz, , Wojciech et al. 2001: *Finanse Publiczne w Polsce 1989-2001*, Warszawa: IBNGR 2001
- Markiewicz, Wojciech 2003: Jak dopłacić do picka?, *Polityka* 12/2003
- Merkel, Wolfgang 1996: Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa, in: Merkel, Wolfgang/ Sandschneider, Eberhard/ Segert, Dieter (Hrsg.): *Systemwechsel 2*, Opladen S.73-112
- Ministerium für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung 2001: *Land- und Ernährungswirtschaft in Polen*, Warszawa
- Ministerstwo Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej 1999: *Przyszłość Wsi i Rolnictwa*, Warszawa
- MRiRW (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) 2002: Informacja o Specjalnym Programie Pomocy Przedakcesyjnej na Rzecz Rozwoju Rolnictwa I Obszarów Wiejskich SAPARD i stanie zaawansowania prac nad nim, <http://www.MRiRW.gov.pl/Publikacje/DotSapard/BiezInfo.html> (25.07.2002)
- MRiRW (Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi) 2003: *Land- und Ernährungswirtschaft in Polen*, Warszawa
- Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (MSWiA) 1999: *Polska administracja publiczna po reformie. Ustrój – kompetencje – liczby*, Warszawa
- Naszkowska, Krystyna 2003: Minister rolnictwa Adam Tański podał się do dymisji, *Gazeta Wyborcza*, 26.6.2003
- Nowakowska, Agata 2001: Dieta a la Miller, *Gazeta Wyborcza* 16.11.2001
- OECD 1995: *Review of agricultural policies: Poland*. Paris: OECD
- OECD/ SIGMA Papers 1998, No. 23: *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space*, Paris: OECD
- OECD/ SIGMA 1999: *SIGMA-Baselines – Control and Management System Baselines for European Union Membership*, Paris: OECD
- OECD/ SIGMA 1999: *Public Management Profiles of Central and Eastern European Countries: Poland*, Paris
- OECD/ SIGMA 2002: *Poland – Public Service and the administrative framework: Assessment 2002*, Paris
- Orlean, Rita 1996: Die öffentliche Verwaltung Polens und die Anpassung von human resources an die neue ökonomisch-soziale Situation: unter besonderer Berücksichtigung von Transformation und Assoziation seit 1985. Brühl/Rheinland: Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung
- Pawlak, Wiktor 1999: *Administracja rolnictwa w zarysie*, Posen
- Paradowska, Janina 2000: *Ludzie z cienia (Leute aus dem Schatten)*, *Polityka* 12/2000
- Puslecki; Zdzisław 2000: Polens Landwirtschaft zwischen Beharrung und EU-Beitritt, in: *WeltTrends* 27, Sommer 2000, S. 95-107
- Redecker, Niels v. 2001: Ist Polen auf dem Weg zu einem Recht des öffentlichen Dienstes? In: Luchterhandt, Otto (Hrsg.): *Verwaltung und Verwaltungsrecht im Erneuerungsprozess Osteuropas*. Berlin, S. 91-138
- Rydlewski, Grzegorz 2000: Regierung und Regierungsverwaltung in Polen, in: *WeltTrends* Nr. 27, Sommer 2000, S. 41-59
- Rydlewski, Grzegorz 2002: *Rządowe procesy decyzyjne w Polsce*, Warszawa
- Spennes-Kleutges, Andrea 2002: Die Entwicklung der Ministerialverwaltung in Polen 1989-2002 am Beispiel der Landwirtschaft, unv. Diplomarbeit, Universität Potsdam
- Szczerbiak, Aleks 2001: The Polish Peasant Party. A mass party in postcommunist Eastern Europe?, in: *East European Politics and Societies* 3/2001, 554-588
- Tangermann, Stefan/ Banse, Martin (eds.) 2001: *Central and Eastern European Agriculture in an expanding European Union*, Wallingford/ New York
- Trusewicz, Iwona 2002: Egzamin nie dla dyrektorów, *Rzeczpospolita* 3.10.2002
- Verheijen, Tony/ Coombes, David 2000: *Administrative Capacity Development: A Race against Time?* Working Paper
- URM 1995: *Centralna Administracja Rządowa. Zeszyt 2 (Die zentrale Regierungsverwaltung. Heft 2)*. Warszawa: Urząd Rady Ministrów, Departament Reformy Administracji Publicznej
- Van Stolk, Christian 2002: The EU and the CEEC: Towards more limited Concepts of Administrative Capacity Building, Working Paper, EGPA Annual Conference, Potsdam September

- Wilkin, Jerzy/ Marody, Mirosława 2002: *The Vagaries of Institution Building: Poland's Adjustment to the European Union*, FES: EU-Monitoring VI, Krakow
- Workshop 2003: *The Polish Administration in the Process of EU Integration*, Friedrich-Ebert-Stiftung Warschau/ DFG-Projekt Universität Potsdam, Minutes of the Workshop, Warschau
- Ziemer, Klaus/ Matthes, Claudia-Yvette 2002: *Das politische System Polens*, in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen, S.185-237
- Zielinski, Eugeniusz 2001: *Administracja Rzadowa w Polsce*, Warschau
- Zloch, Stephanie 2000: *Polens neue Regionen auf dem Weg in die Europäische Union. Die Beitrittsvorbereitungen auf dem Gebiet der Regional- und Strukturpolitik*, in: *Osteuropa* 4/2000, S.367-381
- Zubek, Radoslaw 2001: *A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive*, in: *Journal of European Public Policy* Vol. 8 Nr. 6, 2001, S.911-932

Anhang

Anhang I: Organisatorische Veränderungen im polnischen Landwirtschaftsministerium auf Grundlage der Statuten und Satzungen vom 30.12.1988 (Satzung), 10.9.1990 (Satzung), 23.5.1995 (Statut), 4.3.1997 (Statut), 26.8.1998 (Statutsänderung), 7.3.2000 (Statut), 14.11.2003 (Statut)

	30.12.1988 (Satzung) MRLGŻ	10.9.1990 (Satzung) MRGŻ	23.5.1995 (Statut) MRGŻ	4.3.1997 (Statut) MRGŻ	26.8.1998 (Statut) MRGŻ	18.1.2002 (Statut) MRiRW	14.11.2003 (Statut) MRiRW
Abteilungen	Büro des Ministers	Büro des Ministers	Büro des Ministers	Politisches Kabinett des Ministers	Politisches Kabinett des Ministers	Politisches Kabinett des Ministers	Politisches Kabinett des Ministers
	Recht						Recht und Gesetzgebung
	Personal						
	Wirtschaft und Finanzen	Wirtschaft und Finanzen	Wirtschaft und Finanzen	Haushalt und Finanzen	Haushalt und Finanzen	Haushalt und Finanzen	Finanzen
		Landwirtschaftspolitik	Ländliche Infrastruktur	Landwirtschaftspolitik und Regionalisierung	Information	Ländliche Entwicklung	Ländliche Infrastruktur und gesellschaftliche Kommunikation
	Investitionen und Technik			Ländliche Infrastruktur			
			Europäische Integration und Koordination ausl. Hilfen	Europäische Integration und Internationale Zusammenarbeit	Europäische Integration	Europäische Integration	Internationale Zusammenarbeit und Europäische Integration
	Internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit	Internationale wirtschaftliche Zusammenarbeit	Internationale Zusammenarbeit		Internationale Zusammenarbeit	Internationale Zusammenarbeit	
					Vorbereitungshilfen und Strukturfonds	Vorbereitungshilfen und Strukturfonds	Entwicklung ländlicher Gebiete
	Landwirtschaftliche Produktion	Pflanzenproduktion	Landwirtschaftliche Produktion	Landwirtschaftliche Produktion	Entwicklung der Landwirtschaft	Pflanzenproduktion	Pflanzenschutz und Pflanzenproduktion
		Tierproduktion				Tierproduktion und Veterinärwesen	
		Veterinärwesen	Veterinärwesen	Veterinärwesen	Veterinärwesen		
	Lebensmittelverarbeitung	Lebensmittelverarbeitung	Lebensmittelverarbeitung und Eigentumsveränderungen	Lebensmittelverarbeitung und Eigentumsveränderungen			
	Forstwirtschaft und Jagd						
		Agrarmarkt	Agrarmarkt	Agrarmarkt	Märkte und Börsen	Verarbeitung und Agrarmärkte	Gemeinsame Marktorganisationen
Bodenwirtschaft und Landwirtschaftliche Anlagen	Bodenwirtschaft und Landwirtschaftliche Anlagen	Bodenwirtschaft	Bodenwirtschaft	Landwirtschaftliche Liegenschaften	Bodenwirtschaft und ländliche Infrastruktur	Bodenwirtschaft	

						Fischerei	Fischerei
	Verteidigungsfragen	Zivile Verteidigung	Verteidigungsfragen			Verteidigungsfragen	Verteidigungsfragen
	Soziale und berufliche Angelegenheiten	Soziale und berufliche Angelegenheiten	Soziale und berufliche Angelegenheiten	Soziale und berufliche Angelegenheiten	Soziale und berufliche Angelegenheiten		
	Wissenschaftl.-Techn. Fortschritt, Bildung	Wissenschaft, Bildung und Fortschritt	Wissenschaft, Bildung und Beratung	Wissenschaft, Bildung und Beratung			
Büros u.a. Einheiten	Büro des Regierungsbeauftragten f. Entwicklung agro-industrieller Organisationen und Gestaltung der Lebensbedingungen auf dem Land	Büro des Bevollmächtigten des Ministers für die Restrukturierung der Milch-wirtschaft					
				Personal, Schulungen, Organisation	Büro des Generaldirektors	Büro des Generaldirektors	Büro des Ministeriums
	Verwaltung und Haushalt	Verwaltung und Haushalt	Verwaltung und Haushalt	Verwaltung und Haushalt	Verwaltung und Haushalt	Verwaltung und Haushalt	Verwaltung und Wirtschaft
				Information und Analyse	Wissenschaft		
						Kontrollen	Kontrollen
		Recht	Recht	Recht	Recht	Recht	
				Zivile Verteidigung	Zivile Verteidigung		
		Fragen der Produktionsmittel					
			Bau von Großmärkten und Börsen	Bau von Großmärkten und Börsen			
							Kennzeichnung und Werbung
							Inspektion der Interventionsausgaben
						Presse	Presse
						Datenschutz	Datenschutz
					Internes Audit	Internes Audit	

ISSN 1860-028X
ISBN 3-937786-25-2